

CAI  
T  
-2003  
C15

Government  
Publications

TP14107B



# CANADA MARINE ACT | review



Canada





**Publications related to the *Canada Marine Act*:**

TP13937 – Review of the *Canada Marine Act* - Guidance Document (May 2002)

**Please direct your comments, orders and inquiries to:**

Transport Canada  
Marine Policy (ACF)  
Place de Ville  
Tower C, 25th Floor, Area B  
330 Sparks Street  
Ottawa ON K1A 0N5

Telephone: (613) 991-3536  
Fax: (613) 998-1845  
E-mail: [cmareview@tc.gc.ca](mailto:cmareview@tc.gc.ca)

**This document is available online at [www.tc.gc.ca](http://www.tc.gc.ca)**

---

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, (Transport Canada) 2003

ISBN 0-662-67359-X

Catalogue No. T22-120/2003


TP14107B  
(06/2003)



# **THE *CANADA MARINE ACT* – BEYOND TOMORROW**

---

**Report of the Review Panel  
to the Minister of Transport**



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116357849>



**TO THE HONOURABLE MINISTER OF TRANSPORT**

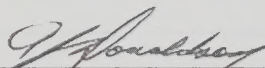
Dear Minister:

In accordance with your request of May 26, 2002, that the *Canada Marine Act* Review Panel undertake consultations with marine stakeholders pursuant to the review specified in section 144 of the *Canada Marine Act* (CMA) and your Terms of Reference for the review, the CMA Review Panel is pleased to present to you its Final Report – *Canada Marine Act: Beyond Tomorrow*.

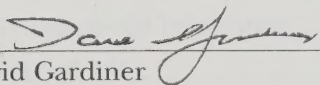
Respectfully submitted,



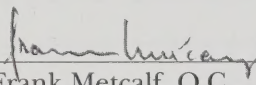
Richard Gaudreau  
*Chair*



Allan Donaldson



David Gardiner



Frank Metcalf, Q.C.





## Table of Contents

<u>introduction</u>	7
<u>chapter 1</u>   THE REVIEW PROCESS AND THE PANEL'S MANDATE	11
<u>chapter 2</u>   THE CANADA MARINE ACT – ITS GENESIS AND THE PANEL PERSPECTIVE	15
<u>chapter 3</u>   CONTEXT OF THE REVIEW AND THE ISSUES	19
<u>chapter 4</u>   GENERAL RECOMMENDATIONS	23
<u>chapter 5</u>   RECOMMENDATIONS CONCERNING THE CANADA PORT AUTHORITIES	25
Investment in CPAs by the Government of Canada	26
Access to Government Program Funding	26
CPAs' Borrowing Limits	26
Financing Alternatives	27
Gross Revenue Charge	28
Payments in Lieu of Taxes	28
Fees and Leases	29
Federal Real Property	30
Purchase, Disposal and Exchange	30
Proceeds of Sales	31
Environment	32
Liability	32
Environmental Information	32
Merger of CPAs	33
Governance	34
<u>chapter 6</u>   RECOMMENDATIONS CONCERNING THE ST. LAWRENCE SEAWAY	35
Location of Head Office	36
Enforcement	36
Notice of Meetings	37

## contents

<u>chapter 7</u>	RECOMMENDATIONS CONCERNING PUBLIC PORTS .....	39
<u>chapter 8</u>	RECOMMENDATIONS CONCERNING PILOTAGE .....	43
	Arbitration .....	43
	Composition of Pilotage Authority Boards of Directors .....	44
<u>chapter 9</u>	RECOMMENDATIONS CONCERNING FERRIES .....	45
<u>chapter 10</u>	OBSERVATIONS .....	47
	National Transportation Policy .....	47
	The St. Lawrence Seaway .....	48
	The Environment .....	50
	Marine Services Fees .....	51
	Public Awareness of Marine Transportation .....	51
	Intergovernmental Cooperation .....	52
	Security .....	52
	Pilotage .....	53
<u>appendix A</u>	SUBMISSIONS AND STAKEHOLDER CONSULTATIONS .....	55
<u>appendix B</u>	LIST OF RECOMMENDATIONS .....	57
<u>appendix C</u>	LIST OF OBSERVATIONS .....	65





## Introduction

We are a trading nation. One in three Canadian jobs depends upon our export performance. The current economic recovery is export-driven, and a safe, affordable, integrated national transportation system is essential to Canada's competitiveness at home and abroad. A vital component of this system is marine transportation. The marine sector contributes \$2 billion a year to the gross domestic product and moves 224 million tonnes of international trade. *Canada needs a clearly defined marine strategy which will serve as one of the key elements of the economy and support the growth and development of our international trade. (emphasis added)*

These thoughts might have been penned as an introduction to this report, but in fact, that message – just as valid today and probably more urgent than ever – forms the basis of the introduction to a 1995 report to Parliament by the House of Commons

Standing Committee on Transport, which metamorphosed into the National Marine Policy of December 1995. Several years later the *Canada Marine Act* (CMA) was passed to support and breathe life into the National Marine Policy.

## introduction

Most stakeholders acknowledge that the CMA has contributed to the improvement of marine transportation. The 19 new Canada Port Authorities created by the CMA have enjoyed increased autonomy and efficiency in many areas of their management and operation. Commercialization of the management and operations of the St. Lawrence Seaway and divestiture of ferry services reflect similar successes. Stakeholders are nonetheless concerned that the marine transportation sector lacks the legislative provisions and governmental encouragement to generate the optimum conditions for increasing and maximizing the system's benefits to our country.

Pursuant to the requirements of the CMA, the Minister of Transport, the Honourable David M. Collenette, commenced a review of the operation and provisions of the CMA with the appointment of a Review Panel in May 2002. Marine industry stakeholders presented the Panel with thousands of pages of detailed and substantive submissions and recommendations for improvements to the CMA and implementation of the National Marine Policy. The presentations reflect a

consensus that the CMA needs to be improved to achieve its goals, which include implementing

...a National Marine Policy that provides Canada with the marine infrastructure that it needs and that offers effective support for the achievement of local, regional and national social and economic objectives and will promote and safeguard Canada's competitiveness and trade objectives. (section 4 (a))

**The Panel would like to thank everyone who participated in the CMA Review for their time and effort providing such substantive and detailed submissions and presentations.**

Some presentations stated, and the Panel believes, that Canada is losing hard-won international traffic to competing U.S. ports and is at risk of continuing to do so. Others suggested that rising Canadian transportation costs are beginning to erode our competitiveness. Still others cited the lack of suitable infrastructure as a real, imminent threat to the future

of communities and regions with substantial reliance on marine transportation. While many submissions spoke about a particular community, industry or region, the inescapable fact is that marine transportation is a vital, integral part of the macro economy, with significant effects on the standard of living of all Canadians.



The CMA embodies the leadership role properly assumed by the Government of Canada in its pursuit and implementation of the National Marine Policy. Accordingly, submissions to the Panel, almost without exception, reflected a high degree of expectation that the Government would engage in proactive leadership, recognizing and resolving the serious, urgent issues facing all sectors of the marine mode of transportation. The Panel endorses stakeholders' expectation as it approaches the difficult task of formulating its recommendations.

Globalization and sweeping changes in the economics of marine transportation are occurring on the world stage and especially here in North America. The Panel believes that important aspects of the objectives of the National Marine Policy, and hence the CMA, urgently require re-examination and revision. The Panel respectfully submits that its recommendations and observations, which reflect the majority of presentations and submissions, will significantly enhance the marine mode by providing a positive impetus toward achieving the goals set by the CMA.







## Chapter 1

### The Review Process and the Panel's Mandate

#### The Process

---

On May 26, 2002, the Minister of Transport, announced the appointment of a four-member Panel of industry experts to undertake consultations with stakeholders and to make recommendations based on these consultations as part of the five-year review of the CMA (the Review). The Panel was intended to provide regional representation and consisted of Mr. Richard Gaudreau (Quebec) – Chair; Mr. Allan Donaldson (Ontario); Mr. David Gardiner (British Columbia); and Mr. Frank Metcalf, Q.C. (Nova Scotia).

Simultaneously with this announcement, a Guidance Document was made available for distribution to interested parties. The document defined the objectives of the Review for the Panel and for stakeholders. It contained background information on

how the CMA was developed, an overview of the marine transportation industry, and a summary of the main issues with respect to the CMA that had been raised to date.

A Review Secretariat was established in Transport Canada's Marine Policy Directorate to support the Panel throughout the review process and to assist the Panel members in carrying out their mandate.

During the summer of 2002, the Panel wrote to marine transportation stakeholders, provincial governments, and federal departments and agencies to solicit their participation in the Review. A series of public consultations was scheduled for the fall of 2002, and notice was provided on the CMA Review web site as well as in newspapers across the country. The Panel travelled to 11 cities in seven provinces in the course of these cross-Canada consultations: St. John's,

Halifax, Saint John, Quebec City, Montreal, Ottawa, Toronto, Thunder Bay, Winnipeg, Vancouver and Prince Rupert.

The Panel received more than 140 written briefs and heard more than 75 presentations from individuals, industry groups, labour organizations, transport companies, provincial, territorial, and municipal governments, and federal departments and agencies. A list of submissions appeared on the CMA Review web site, and copies were made available on request (unless the authors requested confidentiality). A complete list of organizations and individuals that submitted briefs and/or participated in the Panel's consultations can be found in Appendix A.

**The Panel received more than 140 written briefs and heard more than 75 presentations from individuals, industry groups, labour organizations, transport companies, provincial, territorial, and municipal governments, and federal departments and agencies.**

The CMA Review web site, launched concurrently with the announcement of the Panel's appointment, proved a valuable communication tool. The site was maintained and updated by the CMA Review Secretariat. Dates and locations of public consultations were available there, together with a list of presenters appearing at the various locations and the written briefs received. The site facilitated electronic submission of briefs

and allowed participants to register for public consultations and address questions to the CMA Review Secretariat.

## The Mandate

---

The Review was constituted under section 144 of the CMA:

*A review of the provisions and operation of this Act shall be completed by the Minister during the fifth year after this Act is assented to. The Minister shall cause a report of the results of the review to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteen days on which that House is sitting after the report is completed. (emphasis added)*

The context of the Panel's mandate is set out in the Guidance Document: the Review is not intended to change the overall principles or objectives of the Government of Canada outlined in the National Marine Policy and the CMA. The Guidance Document directs the Panel to address the implementation issues that have arisen in the four years since passage of the CMA and to make:

- (i) Recommendations on amendments to the *Canada Marine Act* that accord with the basic principles of the legislation and represent in essence a fine-tuning of the Act to address implementation issues; and
- (ii) Observations on other issues identified in submissions from stakeholders that call for changes which extend beyond the scope of the implementation issues addressed in the Panel's Report.

In carrying out its mandate, the Panel understood that it was expected to bear in mind the overall principles set out in the December 1995 National Marine Policy and in section 4 of the CMA. The full text of the latter provision appears below:

#### *National Marine Policy*

4. *It is hereby declared that the objective of this Act is to:*

- (a) *implement a National Marine Policy that provides Canada with the marine infrastructure that it needs and that offers effective support for the achievement of local, regional and national social and economic objectives and will promote and safeguard Canada's competitiveness and trade objectives;*

- (b) *base the marine infrastructure and services on international practices and approaches that are consistent with those of Canada's major trading partners in order to foster harmonization of standards among jurisdictions;*
- (c) *ensure that marine transportation services are organized to satisfy the needs of users and are available at a reasonable cost to the users;*
- (d) *provide for a high level of safety and environmental protection;*
- (e) *provide a high degree of autonomy for local or regional management of components of the system of services and facilities and be responsive to local needs and priorities;*
- (f) *manage the marine infrastructure and services in a commercial manner that encourages, and takes into account, input from users and the community in which a port or harbour is located;*
- (g) *provide for the disposition, by transfer or otherwise, of certain ports and port facilities; and*
- (h) *coordinate with other marine activities and surface and air transportation systems.*



The Panel is of the opinion that section 4(a) of the CMA expresses a principle of fundamental and paramount importance. It is also the Panel's view that development and execution of any government policy affecting marine transportation must reflect not only this principle but also the other elements articulated in section 4, regardless of whether such policy has or will be implemented under the CMA or other legislation. Stakeholders believe, and the Panel respectfully submits, that one objective of the 1995 National Marine Policy:

*– shift the financial burden for marine transportation from the Canadian taxpayer to the user –*

is incompatible with the ultimate goals of the CMA.

Given other countries' approach to their marine transportation infrastructure, particularly that of the United States, stakeholders submit and the Panel agrees that the Government of Canada needs to foster and increase development and maintenance of infrastructure to achieve the objectives of the CMA and meet the needs of users.

The Panel, like stakeholders, found it difficult to draw a line between implementation issues and matters extending beyond implementation of the CMA or for that matter between 'recommendations' and 'observations'. Matters that, in the Panel's view, do not extend clearly beyond implementation issues are the subject of recommendations in this report. Other issues are the subject of observations. The Panel believes, however, that the recommendations and observations are equally important and inextricably intertwined.

The report makes two general recommendations and a number of specific recommendations concerning implementation issues related to Canada Port Authorities, the St. Lawrence Seaway, public ports, pilotage and ferries. The last chapter contains observations considered by the Panel and by a vast majority of stakeholders across Canada as fundamental to the guiding principles of the CMA.

## Chapter 2

### The *Canada Marine Act* – Its Genesis and the Panel Perspective

In 1994, recognizing that large segments of Canada's transportation system were operating at less than optimum efficiency, and seeking to reduce governmental involvement in the management and financial support of the system, the Minister of Transport of the day set out a comprehensive strategy to modernize all aspects of Canadian transportation and prepare it for the 21st century. To achieve its objectives, the Government of Canada initiated several studies concerning all modes of transportation. At the request of the Minister of Transport, the House of Commons Standing Committee on Transport undertook a comprehensive study of the national marine sector in early 1995. The Committee travelled across the country and heard from interested parties, including provincial governments, municipalities, organized labour, shippers, and other marine industry stakeholders.

The introduction to the SCOT Report, entitled *A National Marine Strategy*, included the opening statement quoted earlier in this report and also stated:

*The goal of this review is to develop an efficient, reliable, competitive marine transportation system at a cost that will ensure that we remain competitive in world markets while at the same time recognizing that safety and the protection of the environment are of paramount importance. (emphasis added)*

The SCOT Report contained 33 recommendations, many of which were subsequently addressed by the government.

After receiving the SCOT Report in May 1995, Transport Canada officials held formal meetings with stakeholders across the country and consulted widely on

marine policy issues. In December 1995, the government published the National Marine Policy and announced its intention to enact legislation containing comprehensive changes to the ports, St. Lawrence Seaway, ferries and pilotage components of the marine industry. Its stated objectives were as follows:

- Ensure affordable, effective and safe marine transportation services;
- Encourage fair competition based on transportation rules applied consistently across the marine transport system;
- Shift the financial burden for marine transportation from the Canadian taxpayer to the user;
- Reduce infrastructure and service levels where appropriate, based on user needs; and
- Continue the Government of Canada's commitment to safe transportation, a clean environment, and service to designated remote communities. The government will also maintain its commitment to meeting all constitutional obligations.

Reflected throughout the National Marine Policy is the principle of commercialization. In some cases, commercialization means creating new management structures to make operations more efficient. In other cases, it means reducing costs to the taxpayer by accounting for the real costs of a service, making sure costs are clear and transparent to users, and designing more efficient charging systems. It also means letting users decide what services they will receive and pay for. It may mean letting the private sector deliver certain services. Commercialization, in all cases, means eliminating unnecessary regulation and outdated legislation.

*(page 3)*

Including the concept of governmental cost recovery in keeping with industry needs, the National Marine Policy set out an ambitious agenda. It called for the establishment of a National Ports System to include what then appeared to be financially self-sufficient ports deemed vital to domestic and international trade. These national ports were to be managed by Canada Port Authorities. Ports falling into a second category – Regional/Local Ports – were to be transferred to provincial governments, municipal authorities, community organizations, private interests and other groups over a six-year period. Remote ports were to



remain under Transport Canada unless local groups expressed an interest in acquiring them. The Government of Canada would pursue commercialization of the operations of the St. Lawrence Seaway and modernization of pilotage services. Ferry services would also be commercialized, but constitutionally mandated services would continue to receive federal support.

To accomplish these goals a new, comprehensive law governing the marine sector was required. In addition, the concept of governmental cost recovery for all modes of transportation would be introduced through enactment of the *Canada Transportation Act* (CTA), while the *Oceans Act* would enshrine cost recovery for marine services fees. The CTA was passed in May 1996, the *Oceans Act* in December 1996, and finally the CMA in June 1998.

In the spring of 2000, a review of the CTA was initiated, resulting in a report entitled *Vision and Balance*, dated June 2001. That report addressed broad issues concerning all modes of transportation and some

**Both section 5 of the CTA and section 4 of the CMA set goals to ensure that Canada's marine transportation mode supports local, regional and national socio-economic objectives and continues to contribute to Canada's competitiveness and trade.**

aspects of the marine transportation sector.

*Vision and Balance* is an important document whose recommendations have led to proposed amendments to the CTA. *Straight Ahead – A Vision for Transportation in Canada*, released by the Minister of Transport in February 2003, provides a framework for the Government of Canada to address key challenges facing the Canadian

transportation system over the medium to long term. The Panel respectfully suggests the framework and subsequent amendments to the CTA and CMA will be incomplete without recognizing and taking into account the advantages and benefits of marine transportation and its contribution to the Canadian economy.

Both section 5 of the CTA and section 4 of the CMA set goals to ensure that Canada's marine transportation mode supports local, regional and national socio-economic objectives and continues to contribute to Canada's competitiveness and trade. Stakeholders and the Panel believe that governmental cost recovery and financial self-sufficiency requirements will impair the achievement of the stated principles and objectives of section 5 of

the CTA and of section 4(a) of the CMA. It is with these concerns in mind that the Panel deliberated on and arrived at its recommendations and observations, hoping to bring clarity and consistency to the CMA in furtherance of the goals of the National Marine Policy and

ultimately to "successfully meet the economic, social and environmental needs of the next decade and beyond, and...improve the quality of life of Canadians". (*Transport Canada press release No. H 013/03, February 25, 2003*)

## Chapter 3

### Context of the Review and the Issues

Marine transportation is an integral component of domestic and international trade. Domestic marine transportation competes with other Canadian modes of transportation, while Canadian marine transportation routes and infrastructure, including the St. Lawrence Seaway and Canadian ports, compete fiercely with U.S. marine routes and port

facilities. International marine transportation is the vital link by which Canada competes in international markets. The system for moving cargo is an essential element in the competitiveness of our country. Ports and marine activities have a major impact on local, regional and national socio-economic objectives.

Canada's economic viability depends increasingly on international trade. The

**The system for moving cargo is an essential element in the competitiveness of our country. Ports and marine activities have a major impact on local, regional and national socio-economic objectives.**

Government of Canada invests millions of dollars to encourage international trade through organizations such as the Business Development Bank of Canada, Export Development Canada, the Canada Commercial Corporation, Export Assistance Programs, Team Canada, and the Innovation Strategy. In 2001, Canada's non-U.S. international trade

represented \$51 billion in exports and \$125 billion in imports. Although the marine mode has a low profile outside shipping circles, it is the dominant mode of transport to and from non-U.S. countries, accounting for nearly 70% of exports and 40% of imports by value and dramatically higher percentages of import and export tonnage. Accordingly, the marine mode is an essential ingredient of Canada's international trade (*see Table 1*).



Table 1

## Trade Between Canada and Non-U.S. Countries, by Mode and Sector, 1997-2001

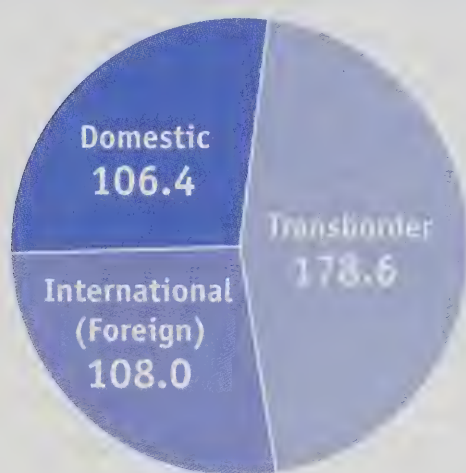
Year	Share (%)					
	Billions of dollars	Road	Rail	Marine	Air	Other
<b>Exports<sup>1</sup></b>						
1997	54.2	9.1	1.7	72.8	16.4	0.0
1998	48.5	7.8	1.3	71.3	19.6	0.0
1999	46.8	6.6	1.7	70.9	20.8	0.0
2000	53.6	6.3	1.3	69.6	22.8	0.0
2001	51.0	6.1	1.7	67.9	24.4	0.0
<b>Imports</b>						
1997	88.5	31.3	4.5	40.1	22.0	2.1
1998	95.0	35.9	3.6	37.5	21.8	1.1
1999	104.7	34.7	3.3	38.2	23.3	0.5
2000	127.2	30.9	3.5	41.3	23.8	0.6
2001	124.6	32.2	3.9	40.3	22.0	1.6
Year	Share (%)					
	Million tonnes <sup>2</sup>	Road	Rail	Marine	Air	Other
<b>Exports</b>						
1997	189.9	1.0	0.2	98.4	0.4	0.0
1998	183.6	0.9	0.2	98.6	0.3	0.0
1999	182.3	1.7	0.3	97.7	0.3	0.0
2000	168.3	2.6	0.7	96.3	0.4	0.0
2001	184.4	2.4	0.3	96.2	1.2	0.0
<b>Imports</b>						
1997	83.4	7.4	1.0	79.7	1.4	10.4
1998	81.2	12.1	1.4	76.5	2.1	8.0
1999	78.0	11.6	1.5	80.7	1.9	4.3
2000	85.3	9.3	1.2	84.8	2.2	2.4
2001	85.2	10.3	1.3	78.8	2.0	7.5

<sup>1</sup> Total exports, including domestic exports and re-exports. Preliminary data for 2001.<sup>2</sup> Tonnes estimated based on weight conversion factors developed by Statistics Canada.

Source: Statistics Canada, Cat. 65-202 and 65-203: special tabulations: Transport Canada, adapted from Statistics Canada.

The economic impact of marine activities is further demonstrated by the quantities of goods carried in the domestic, transborder and international trade (*Figure 1*).

**Figure 1**  
**Canada's Marine Cargo**  
**Handled By Sector 2001**  
**millions of tonnes**



Source: Statistics Canada and Transport Canada

The following facts and issues were raised repeatedly by the vast majority of stakeholders, and the Panel considers them fundamental when addressing and drafting recommendations and observations aimed at ensuring that the CMA meets the Government of Canada's objectives for marine transportation:

- The CMA does not recognize expressly that the marine transportation mode is a significant

economic generator in the Canadian economy. Other countries see marine transportation infrastructure as intrinsic economic generators and facilitators of trade, while Canada appears to view the marine transportation industry as a source of revenue. For example, all levels of government in the U.S. consider marine transportation a requirement for industrial support. They have endorsed this principle through direct and indirect financial assistance and supportive legislation. Canadian and U.S. ports compete for market share of North American import and export cargoes. The U.S. treatment of its ports as economic generators creates an increasingly uneven playing field for competing Canadian ports.

- The global marine marketplace continues to be concentrated in the hands of fewer multinational entities that dictate service, port and hinterland infrastructure requirements. Globalization affects all sectors of the Canadian economy, including consumers, marine transportation service providers and users of marine transport. This trend will be further influenced by rapid changes in world markets and the international shipping industry.

- The increasingly rapid growth in world trade and international marine traffic continues to evolve, with the development of highly efficient intermodal networks throughout the North American continent. Halifax, Montreal and Vancouver all benefit from the availability of dedicated unit trains carrying containers directly from their docks to the Chicago hub within time frames that are highly competitive with U.S. ports. Shippers and shipping lines now select ports of call based on cost and service factors. As ships become larger, marine infrastructure and the industry must adapt in a timely manner.
- Despite the growth and public profile of containerized traffic, the shipment and handling of bulk goods continues to dominate the marine transportation industry in Canada. The movement of bulk commodities such as petroleum products, grain, iron ore, sulphur, potash, coal, lumber and mineral concentrates has a substantial economic impact on most Canada Port Authorities and public ports and represents a significant proportion of Canada's national economy.
- Devaluation of the Canadian dollar relative to the U.S. dollar has improved the international competitiveness of Canadian products and marine transport infrastructure providers over the past decade. No industry can succeed in the long term if it relies for success on factors outside its control. Canada's marine transportation industry must not rely on a weak dollar to support its competitiveness. For example, the Vancouver Port Authority states that a rise in the Canadian dollar to the equivalent of US\$0.70-0.72 would shift the competitive balance in favour of U.S. ports.
- Ratification of the Kyoto Protocol by the Government of Canada requires a significant reduction in the production of greenhouse gases that could be achieved more readily through increased use of marine transportation.



## Chapter 4

### General Recommendations

#### Recommendation 4.1

Based on the overwhelming majority of stakeholder submissions, the Panel endorses the addition of a preamble to the *Canada Marine Act* that explicitly sets out the historical and present-day significance of marine transportation to our national heritage, sovereignty and economy.

**Explicit recognition of the industry's vital contribution to Canada's economy is essential to fostering further growth and the future success of marine transportation.**

It is evident to the Panel that stakeholders are generally pleased with the Government of Canada's initiatives since the unveiling of the National Marine Policy of divesting and commercializing the marine transportation industry. Nevertheless, there are many challenges ahead,

and the process of maintaining and further developing a vibrant marine transportation system is far from complete.

#### Recommendation 4.2

Because conditions in the industry are changing so rapidly, section 144 of the CMA should be amended to provide for a review of the legislation every five years.

Explicit recognition of the industry's vital contribution to Canada's economy is essential to fostering further growth and the future success of marine transportation. Section 4 of the CMA lists the objectives of the National Marine

Policy, but it does not explicitly recognize the underlying importance of marine transportation to the Canadian economy. Other pieces of modern federal legislation, such as the *Oceans Act*, make ample use of preambles to set out a mission statement on behalf of the Canadian people.

Rapid and continuous change in the marine transportation industry necessitates regular review of the CMA. It is in the best interests of stakeholders and all Canadians to make every effort to review the CMA periodically and amend it as necessary, so that the National Marine Policy continues to be implemented successfully.

## Chapter 5

### Recommendations Concerning the Canada Port Authorities

The reality of the Canada Port Authorities (CPAs) is great diversity with respect to the origin, destination, types and volumes of cargo they handle and consequently the markets they serve. Each CPA contributes to the national economy and Canada's competitiveness. It is the Panel's view, however, that some CPAs play a direct role internationally while others play a supporting part, albeit a highly important one, in a more regional context. The financial requirements of each CPA are different, but it seems clear that, where there is direct or indirect competition with U.S. ports, there is a more pressing need for infrastructure improvements and access to capital.

**The reality of the Canada Port Authorities (CPAs) is great diversity with respect to the origin, destination, types and volumes of cargo they handle and consequently the markets they serve. Each CPA contributes to the national economy and Canada's competitiveness.**

Fundamental to the health of a CPA is access to the capital necessary for renewal and expansion of infrastructure. Section 25 of the CMA prohibits any new investment in CPAs by the Government of Canada except in limited circumstances. Practically speaking, the only source of capital now available is debt, because of the inability to pledge federal

real property. Some CPAs may be able to borrow the capital for needed infrastructure, while others cannot for various reasons, including cash flow issues related to traffic volumes and specific financial obligations imposed on the CPAs by the CMA.



It seems clear to the Panel that the Government of Canada must ultimately take a proactive role in financial issues relating to CPA viability, and it must be prepared to facilitate investment by the private sector or invest directly as required to ensure the achievement of the vibrant, competitive marine transportation infrastructure contemplated by the CMA objectives.

### **Investment in CPAs by the Government of Canada**

---

#### **Recommendation 5.1**

The Government of Canada should make investments in infrastructure for CPAs where the amount of capital needed is beyond the ability of the CPA to finance from its cash stream as currently provided for and where the business case for such investment has been approved by the appropriate government department.

While a CPA can borrow for its capital requirements, those needs may exceed its borrowing capacity, which is tied to an ability to service debt from its cash stream. The Panel is concerned that the inability of CPAs to finance needed infrastructure projects will ultimately frustrate the Government of Canada's objects and intentions as embodied in the CMA.

### ***Access to Government Program Funding***

#### **Recommendation 5.2**

Section 25 of the CMA should be clarified to ensure that CPAs are allowed to participate in any programs provided by the Government of Canada that are available to other Canadian companies.

Because section 25 of the CMA provides that no payment may be made by the Government of Canada to a CPA except in limited circumstances, CPAs cannot access federal funding programs available to other Canadian businesses. The Association of Canadian Port Authorities (ACPA) believes that access to such programs will facilitate the ability of CPAs to provide needed infrastructure improvements where such costs exceed borrowing capacity. ACPA has also stated that such programs will help redress imbalances in the availability of public funding for port infrastructure between the United States and Canada. These views have wide support from all stakeholders.

### ***CPAs' Borrowing Limits***

#### **Recommendation 5.3**

Application and approval processes to increase borrowing limits should be simplified and streamlined to ensure that CPAs can undertake projects in a timely manner.

Section 8(2)(1) of the CMA provides for limits to be placed in a CPA's Letters Patent restricting its borrowing capacity. All CPAs have the option of asking the Minister to increase their borrowing limits, and the Governor in Council can approve supplementary Letters Patent to increase a CPA's borrowing limit. To date, a number of CPAs have requested and received increases to their borrowing limits, but this process can be cumbersome and time consuming.

ACPA asserts that borrowing capacities determined by operating cash flow do not permit CPAs to undertake major infrastructure investments. With new terminal facilities potentially costing hundreds of millions of dollars, they claim that the CMA prevents a CPA from borrowing sufficient funds to be a major participant in project development. Debt for capital investment is obtained from private sector lenders, generally based on the CPA's projected stream of future revenues, since it cannot pledge federal real property as security for loans.

ACPA recommends that all the borrowing restrictions be removed from the CMA, and there was wide support among stakeholders (shippers, governments, port labour, etc.) for commercial lending institutions to determine borrowing limits. Nevertheless, borrowing restrictions in the Letters Patent serve the public interest in protecting the financial integrity of CPAs.

The Panel believes that CPAs should continue to use the current system and request increases in their borrowing limits, but the approval process should be streamlined to ensure that CPAs can undertake projects in a timely manner.

### *Financing Alternatives*

#### **Recommendation 5.4**

The government should consider financing alternatives for new port infrastructure investments, such as the tax-exempt bonds used widely in the United States. Consideration should also be given to permitting accelerated capital cost allowance write-downs for infrastructure facilities provided by the private sector within a CPA.

In addition to direct funding and other assistance provided at the federal, state and municipal levels, U.S. ports benefit from special tax treatment for securities issued to lenders under certain conditions. Some U.S. ports can issue tax-exempt bonds, the effect of which is to greatly reduce the port's cost of borrowing. The Panel supports the creation of a 'tax-friendly' regime to facilitate CPAs' requirements for capital funding and investment in CPAs by the private sector. It also believes that a proactive Government of Canada could make other incentives and measures available to investors and the CPAs to accomplish this end.

## Gross Revenue Charge

---

### Recommendation 5.5

The stipend payable to the federal government should be calculated as a percentage of a CPA's net income.

Section 8(2)(h) of the CMA provides for a charge or stipend on the gross revenues of a CPA; this provides a return to the federal government for the use of its assets. The Letters Patent of each CPA set out the formula for calculating the annual charge on its gross revenues.

ACPA maintains that, in many instances, the gross revenue charge has the effect of draining the capital reserves of CPAs, which are necessary for reinvestment in port infrastructure to support an efficient and competitive port system. In certain instances, the stipend may place CPAs at financial risk, impairing the likelihood of their remaining financially self-sufficient. To maintain their Letters Patent in good standing, the CPAs must pay the stipend. Failure to do so would result in the CPAs' inability to meet any of their obligations.

Inequities are also created between the various CPAs, as some ports are landlord ports while others are operating ports. In the former case, private sector tenants bear the costs of operating terminal facilities, while revenues in operating ports are largely offset

by operating expenses. Consequently, operating ports pay a higher gross revenue charge relative to their available cash flow than landlord ports do. Thus ACPA argues that the gross revenue charge should be abolished; alternatively, the CMA should stipulate that it be used for future development of the national ports system.

Most ACPA member ports, as well as terminal operators, municipal and provincial governments, labour, and other stakeholders, share ACPA's view. Certain stakeholders, such as the Halifax and Montreal Port Authorities, appear to support the payment of an annual fee based on net income, believing it would be more in line with accepted commercial practice and the government's 'commercialization' concept.

While it is appropriate for the CPAs to pay a dividend to the Government of Canada for the use of its assets and to maintain their Letters Patent in good standing, the Panel believes that the dividend should be calculated on the basis of each CPA's net income and should not be seen as a revenue stream to offset the expenses of the marine transportation system.

## Payments in Lieu of Taxes

---

### Recommendation 5.6

Where the Government of Canada continues to own land within a CPA, it



should make payments in lieu of taxes on lands it owns.

Under Canada's constitutional law, Crown activities and Crown property are generally not taxable at either the provincial or the municipal level. This exemption from taxes applies to activities engaged in by the Crown directly or through its agents. Although the Government of Canada is exempt from taxation, since 1950 it has voluntarily assumed a responsibility to share equitably in the cost of local government with other property owners. The Government's contributions to the cost of local government in municipalities where it owns property are known as payments in lieu of taxes (PILT).

All CPAs, with the exception of the Montreal Port Authority, expressed general concerns about the requirement for PILT. They were particularly concerned about issues of financial viability (especially of the former Harbour Commission ports, which were not subject to PILT) and competitiveness with U.S. ports. For some CPAs, PILT represents a cost of nearly 25% of their gross revenues, and in certain cases the payments are greater than their net incomes. The CPAs point out that the federal government pays the PILT on waterways and facilities owned by the Crown and managed by the St. Lawrence Seaway Management Corporation (SLSMC). The CPAs believe the Government of Canada should pay PILT on federal lands managed by

the CPAs, bringing the policy in line with the treatment accorded the SLSMC.

## **Fees and Leases**

---

### **Recommendation 5.7**

The CMA should be clarified specifically to exclude lease payments from the definition of fees.

Under section 49 of the CMA, CPAs can fix fees for the use of a port, for goods moving within a port, or for any services provided by the CPA at the port. Section 50 of the CMA prohibits CPAs from discriminating among users, or classes of users, or from giving undue preference to any user or subjecting any user to an undue or unreasonable disadvantage. Recently, the Federal Court of Appeal determined that lease payments are not fees within the meaning of the CMA and that sections 49 and 50 of the CMA do not apply to lease payments.

For the sake of clarity and certainty, ACPA would like to see the definition of fees amended explicitly to exclude lease and rental payments. They argue that if section 50 of the CMA covered every lease agreement, licence, etc., it would result in repeated legal challenges and cause administrative chaos for CPAs, extraordinary costs and diminished net income, as every agreement reached might be reopened for negotiation. CPAs view leases as freely negotiated commercial contracts

between two parties for the use of port lands. They feel those agreements should not be subject to administrative review, as they are confidential and market-sensitive transactions.

Terminal operators and shippers, on the other hand, favour the CMA being amended to confirm that lease payments charged to port tenants are subject to the definition of fees as outlined in the CMA. They favour the establishment of a system to resolve disputes arising between port users and CPAs, with recourse to arbitration or review by the Canadian Transportation Agency if required.

The Panel supports the Federal Court of Appeal's interpretation of the CMA and believes it would be inappropriate to legislate the review of such contracts pursuant to economic changes.

## Federal Real Property

---

### *Purchase, Disposal and Exchange*

#### **Recommendation 5.8**

All real property determined by the CPAs to be surplus to the port activities described in section 28(2) of the CMA should be transferred at nominal value from Schedule B to Schedule C of the Letters Patent of each CPA.

#### **Recommendation 5.9**

Application and approval processes for purchase, disposal and exchange of federal real property should be simplified and streamlined to ensure that CPAs can proceed with such transactions in a timely manner.

#### **Recommendation 5.10**

Section 46(1)(b)(i) of the CMA should be amended to allow CPAs to exchange federal real property for non-federal real property of comparable or greater market value.

The approval process for acquisition, disposal and exchange of federal real property managed by CPAs is so complex and time consuming that they are extremely reluctant to consider such transactions. This problem is compounded by the fact that CPAs cannot retain sale proceeds, so there is little or no incentive to consider such sales; instead they often resort to leasing surplus properties, which may not always be the best business solution.

Section 44(6) of the CMA says a CPA may manage, occupy or hold only the real property set out in its Letters Patent. Schedule B of a CPA's Letters Patent lists the lands that are federal real property, while Schedule C lists lands other than

federal real property. In fact, when the Government of Canada created the CPAs, most real property ended up in Schedule B.

To comply with section 44, all transactions concerning federal real property are subject to the issuance of supplementary Letters Patent, which must be approved by the Minister. The requirements and approval process for each land transaction depend on whether it is an acquisition, a sale or an exchange. The complexity of the approval process and provisions of other legislation and regulations prevent CPAs from completing such transactions in a timely manner. Consequently the Government of Canada should amend the CMA to expedite real property transactions.

### *Proceeds of Sales*

#### **Recommendation 5.11**

All proceeds received by a CPA from the disposal of any federal real property managed by the CPA should be placed in a trust or segregated fund for future infrastructure investments by that CPA.

Before the CMA came into effect, port administrations retained the proceeds from the sale of port lands under certain conditions. At present, CPAs are not inclined to dispose of surplus property or finalize transactions that have been in process for

years, because of the time and money it would take to complete the transactions and because they cannot retain the proceeds of sale or claim reimbursement of the costs of processing the sale from the Government of Canada.

When government departments sell federal real property that they administer, the proceeds go into the Consolidated Revenue Fund. There is a mechanism for them to seek a return of some or all the proceeds from the Treasury Board, but there is no comparable mechanism for CPAs.

ACPA has requested that section 46 of the CMA be revised to allow a CPA to retain the proceeds from sales of federal real property for the purpose of port development. ACPA feels that giving CPAs the ability to retain the proceeds for reinvestment would enable them to develop their operations and economic infrastructure in accordance with their management responsibility. It would also promote the development of an effective and competitive national ports system, in keeping with the National Marine Policy.

Numerous stakeholders supported the ports being able to retain the proceeds from the sale of federal real property; they stipulated, however, that these funds should be used for infrastructure development and not simply to offset operating costs.

## Environment

### Liability

#### Recommendation 5.12

Neither CPAs nor their directors or officers should be liable for environmental conditions that pre-date the creation of CPAs. The Government of Canada should indemnify CPAs and their directors and officers for claims arising from pre-existing environmental issues.

Under section 62 of the CMA, the Government of Canada has adopted the *Port Authorities Operations Regulations*. These regulations prohibit any act or omission in the port that has or is likely to have specified results, including "jeopardize the safety or health of persons in the port", "cause a nuisance", "cause damage to property", and "adversely affect soil, air or water quality", unless otherwise authorized. Other environmental legislation that affects CPAs includes the *Fisheries Act*, the *Oceans Act* and the *Canadian Environmental Protection Act*.

CPA boards of directors have fiduciary and legal responsibilities and obligations similar to those of a private sector corporation under section 22(1) of the CMA. In discharging their duties to the CPA, directors are responsible for ensuring that the proper authorizations and/or prohibitions are

enforced with regard to activities occurring on the land or in the navigable waters of the port.

A number of CPA boards have obtained legal advice and expressed concern that, under the current legislation and enforcement regime, they and the CPA itself may be held liable for the discharge of effluent into a harbour, or for other potential port-related liabilities. CPAs want amendments to the CMA to provide that neither CPAs nor their directors and officers are liable for environmental issues that existed before the CPAs were created. Where the Government of Canada participated or acquiesced in the creation of environmental hazards, it is unreasonable and counterproductive for CPAs and their directors or officers to be exposed to liability for the consequences of such action.

### Environmental Information

#### Recommendation 5.13

The Government of Canada should be responsible for the cost of identifying, monitoring and reporting environmental risks existing at the time it created the CPAs.

#### Recommendation 5.14

CPAs should be responsible for the cost of maintaining current information on environmental risks arising after creation of the CPAs.



Under the Treasury Board Real Property Environment Policy, Transport Canada has an obligation to ensure that information is maintained on environmental risks associated with properties in its portfolio. A CPA has authority to enter into easements or licences for utilities or services over federal real property managed by the CPA. Currently, there is no requirement for CPAs to maintain information on environmental risks with respect to federal real property that they manage.

Transport Canada proposes that the CMA be amended to require CPAs to maintain information on environmental risks on federal real property.

On the other hand, ACPA claims that CPAs have been unable to provide Transport Canada with an inventory of third-party discharges on Crown lands as a result of the large number of pipes owned by both governmental and private organizations discharging untreated effluent into harbours and a lack of information about their existence. If CPAs and their directors and officers are potentially liable for environmental damage, then they have no motivation to compile such information. If the Government of Canada caused or acquiesced in the creation of environmental risk before establishment of the CPAs, then the Government should bear the expense of compiling and maintaining this information.

CPAs should bear the expense of maintaining information about environmental risks arising after CPAs assumed responsibility for management of real property.

## Merger of CPAs

---

### Recommendation 5.15

The CMA should be amended to permit mergers of CPAs where the resulting entity meets the objectives of the National Marine Policy and of section 8(1) of the CMA. Any such process should ensure that all affected stakeholders have input into the final decision to integrate or merge CPAs.

ACPA recommended amending the CMA to permit CPAs to merge in the future should there be a strong and practical business case for such an alliance. The Vancouver Port Authority suggested that the CMA provide for mergers or other forms of integrated operations by CPAs (for example, strategic planning) to enable them to respond better to competition, particularly from U.S. ports.

Notwithstanding the ACPA recommendation, the Fraser River Port Authority and its stakeholders expressed concern about a suggestion to merge the lower B.C. mainland ports, indicating their satisfaction with the current port structure. Furthermore, terminal operators and port users were generally concerned that such mergers might eliminate

competitive choices for shippers and indicated that public consultations should be part of any merger process.

## Governance

---

### Recommendation 5.16

The Minister should nominate individuals from the list of nominees recommended by the user nominating committee to sit as CPA board directors. In the event that the committee proposes an insufficient number of nominees, the Minister may nominate any other qualified individuals.

### Recommendation 5.17

The CMA should be amended to permit a person who is a director, officer or employee of a user to sit on a CPA board of directors.

The Panel wished to address user concerns about having the best-qualified candidates appointed to the board of directors to represent their interests. The number of directors on a CPA board is set out in its Letters Patent (ranging from seven to eleven). With the exception of Vancouver (nine), the present number of directors on each CPA board is seven.

Section 14(1) of the CMA specifies that the Governor in Council appoints one individual

nominated by the Minister; the municipalities mentioned in the Letters Patent appoint one individual; the province or provinces mentioned in the Letters Patent appoint one or two individuals; and the Governor in Council appoints the remaining individuals nominated by the Minister in consultation with users selected by the Minister or the classes of users mentioned in the Letters Patent. Certain individuals cannot be directors, including elected officials, non-residents, and directors, officers or employees of port users.

ACPA supports the existing criteria for CPA board composition. Ship owner interests and many shippers, however, supported having the majority of appointments made directly by CPA users. Many stakeholders also favoured allowing users to sit on CPA boards, as permitted in the case of the St. Lawrence Seaway Management Corporation.

The Panel can see no reason why director candidates for CPA boards should not include suitably qualified representatives of users. There are many advantages to having experienced and knowledgeable individuals on a board, especially in the case of smaller ports where the candidate pool may not be large. The CPAs' Letters Patent contain conflict of interest guidelines that should be sufficient to offset concerns in that area.

## Chapter 6

### Recommendations Concerning the St. Lawrence Seaway

The future of the St. Lawrence Seaway is of concern to stakeholders and the Panel.

Commercialization of the management and operation of the Canadian segment of the Seaway, under the CMA in 1998, has been a resounding success according to the vast majority of presentations the Panel received. A private sector culture has been instilled in the

organization's management and workforce, resulting in greater efficiencies. The St. Lawrence Seaway Management Corporation (SLSMC) has bettered its five-year business plan for cost efficiencies and manpower reductions. Toll increases have been

**Commercialization of the management and operation of the Canadian segment of the Seaway, under the CMA in 1998, has been a resounding success according to the vast majority of presentations the Panel received.**

maintained below projected levels. Capital and asset renewal costs have been contained within the five-year business plan limit of \$125 million. The Government of Canada has not been required to provide any funding for operation of the Seaway during the first five years of commercialization.

Governance of the organization has worked well according to system users

and management. Members of the board of directors offer the SLSMC a broad range of business experience, particularly in the marine industry. Other segments of the industry see the governance model as a very successful example.

## Location of Head Office

---

### Recommendation 6.1

Section 97(2) of the CMA should be amended to allow the board of directors of the St. Lawrence Seaway Management Corporation to locate the head office of the organization wherever the board deems most appropriate from a business and operational perspective.

It has been suggested that the current requirement for the SLSMC head office to be located at Cornwall, Ontario, restricts the ability of management to operate in the most efficient and cost-effective manner. The Panel agrees, and sees no commercial or practical justification for this.

## Enforcement

---

### Recommendation 6.2

Part 4 of the CMA should be re-examined to ensure that it contains more economically viable and efficient provisions for detention, guarantees and release of ships accused of offences under the CMA.

Part 4 of the CMA deals with enforcement of Seaway regulations and provides for traditional maritime remedies such as vessel and cargo seizures through the courts. These

practices can be very expensive for vessel owners, as well as the SLSMC, and may involve lengthy delays for the vessels as claims are processed through the court system. This type of enforcement regime may be appropriate for cases of major breaches of conduct and/or gross negligence involving hard-to-identify owners, but in most cases of minor infractions it appears the system is unnecessarily cumbersome. Most users of the Seaway believe a more cost-effective administrative process could be put in place to enforce procedures more expeditiously.

The SLSMC has established an Internal Review Committee for processing many such violations that occur each year under the regulations. Fines for violations are usually minor, and most violations relate to either excessive speed or excessive draft. Memorandums of Understanding regarding these issues have been signed with the Canadian Shipowners Association and the Shipping Federation of Canada. The procedure has worked well for the past four years but cannot deal with users who are not members of those organizations. Accordingly, the enforcement provisions in Part 4 of the CMA should be re-examined.



## Notice of Meetings

---

### Recommendation 6.3

Section 83(2) of the CMA should be amended to read as follows:

The not-for-profit corporation shall, at least thirty days before a meeting, have notice of the meeting published *on the corporation's web site or in a*

major newspaper published or distributed in each city mentioned in the agreement, setting out the time and location of the meeting and specifying that the financial statements relating to the operation of the Seaway are available to the public at its principal place of business. *(amendment emphasized)*



## Chapter 7

### Recommendations Concerning Public Ports

#### Recommendation 7.1

The Government of Canada should ensure that the Port Divestiture Fund enables the process of transferring public ports to provincial governments, municipal authorities, community organizations or private interests to continue.

**Many public ports serve domestic and international shipping and play an important role on a regional, provincial and even national level.**

#### Recommendation 7.3

A CPA should not take over or amalgamate with a public port without:

- consultation with relevant provincial and municipal governments and users; and
- maintaining the level of productivity, flexibility and operating costs afforded by the public port concerned.

#### Recommendation 7.2

The Government of Canada should cooperate with and encourage provincial governments to take over public ports that the provinces consider important to local industries and therefore to the local, provincial and national economy.

In 2000, Canadian ports other than CPAs handled 44% of the country's total marine transportation traffic by tonnage.<sup>1</sup> Many public ports serve domestic and international shipping and play an important role on a regional, provincial and even national level. For public ports

<sup>1</sup> Includes Fisheries and Oceans Canada, provincial and municipal governments and private facilities as well as ports remaining under Transport Canada (*Transportation in Canada 2001 – Annual Report*, p. 79).

to continue to support local, provincial and national interests effectively, the Government of Canada should lead development of a policy to ensure efficient use of public ports. The CMA fails to address their contribution to the economy. The Government has not yet divested a number of public ports, and it has generally put their maintenance in abeyance.

The 1995 National Marine Policy outlined the Government's policy on public ports. Certain public ports would be transferred to provincial governments, municipal authorities, community organizations, private interests and other groups, facilitated by a \$125 million federal Port Divestiture Fund. The expectation was that provincial and local interests would manage divested public ports, providing better service at lower cost and focusing on local needs. The Government extended the divestiture program, originally anticipated to be completed by the end of March 2002, to the end of March 2003, at which time Transport Canada would review the progress of the program and its options regarding any ports that had not been divested. The Port Divestiture Fund was subsequently increased to \$170 million. As of March 31, 2003, 446 of the 549 ports had been transferred, demolished or had their public harbour status terminated. Of the

remaining 103 ports, 71 are regional/local ports and 32 are remote ports.

In response to the Government of Canada's divestiture program, the government of Quebec has begun to focus on the importance of ports generally and in particular the public ports and their impact on the provincial economy. The intention is to ensure that public ports and CPAs work together in the best interests of all stakeholders. A forum comprising representatives from the Government of Quebec and the marine transportation industry has been established to ensure cohesive and effective use of many public ports and CPAs considered important to Quebec's economy. The Government of Quebec's plan was created in response to the objectives of the CMA and to ensure that the public ports affected will be properly maintained and supported. The ultimate goal is that they continue to contribute to the fabric and well-being of the industries and municipalities that rely upon them and provide safe, efficient access to domestic and international marine transportation.

To achieve the objectives of the CMA, it is essential that the Port Divestiture Fund continue to be maintained and that the Government of Canada favour the establishment of a policy by or with the



provincial governments that have shown an interest in the organization and operation of public ports located within their boundaries.

#### **Recommendation 7.4**

The Government of Canada should continue to maintain the infrastructure of public ports, including the physical plant, dredging and navigation aids, until they are actually transferred.

It was brought to the attention of the Panel that there is a lack of maintenance of the public ports awaiting divestiture. Furthermore, many provinces and users are concerned about the absence of a policy providing for continuation and

enhancement of the public ports' role as economic generators.

#### **Recommendation 7.5**

The Government of Canada should continue to exercise its full jurisdiction over environmental, navigation, traffic and safety issues in all public ports, including those that have been divested.

The Canadian Marine Pilots Association (Atlantic) says that divested public ports are relying on private companies to conduct soundings. Potential safety issues arise when public ports fail to forward the results of these soundings to update navigation charts. Imperial Oil raised similar issues.



## Chapter 8

### Recommendations Concerning Pilotage

Part 7 of the CMA concerns only consequential amendments to the *Pilotage Act* and accordingly limits the Panel's mandate to consideration of pilotage-related issues introduced by the CMA. The Panel makes additional comments about pilotage in the Observations section of the report (*see Chapter 10*).

**Part 7 of the CMA concerns only consequential amendments to the *Pilotage Act* and accordingly limits the Panel's mandate to consideration of pilotage-related issues introduced by the CMA.**

Stakeholders made representations to the Panel concerning the final offer regime introduced by section 15.2 of the *Pilotage Act*, which reads as follows:

15.2(1) The parties to the contract shall each submit a final offer in respect of the outstanding issues to each other and to the arbitrator within five days

after the date on which those issues are referred to the arbitrator.

- (2) Within fifteen days, the arbitrator shall choose one or other of the final offers in its entirety.

#### Arbitration

##### Recommendation 8.1

The *Pilotage Act* should be amended to include a provision similar to section 164(1) of the *Canada Transportation Act* concerning an arbitrator's request for additional information.

- (3) The final offer chosen by the arbitrator is final and binding and becomes part of the new contract for services that is effective on the day after the former contract expires.
- (4) The parties to the contract shall share equally the cost of the fees of the mediator or arbitrator.

Many stakeholders expressed concern that the current requirements for financial self-sufficiency and a fair and reasonable approach to pricing of pilotage services are irreconcilable. In particular, the absence of transparency of information and lack of a definition of self-sufficiency virtually enshrines the application of perpetual and potentially unwarranted tariff increases. Stakeholders suggested amending section 15.2 of the *Pilotage Act* to allow an arbitrator to request any additional information from the parties considered pertinent to the final arbitration process. The *Canada Transportation Act* provides a detailed arbitration mechanism, and section 164(1) of that statute gives an arbitrator broad powers to request

additional information except where the parties agree to exclude or limit such information.

## Composition of Pilotage Authority Boards of Directors

---

### Recommendation 8.2

The selection process for board members for Pilotage Authorities should be formalized to recognize the current practice of selecting directors on the basis of two members each from the transportation industry, pilots and the public, together with the application of a "knowledge and experience" clause modeled on sections 15(1) and (2) of the CMA with respect to CPAs.

Citing concerns about fairness and balance, some stakeholders, particularly representatives of user groups, believe that the definition, composition and responsibilities of Pilotage Authorities' boards of directors should be clarified. They also believe that additional direct representation by users would ensure a more commercial approach to decision making and provide more hands-on knowledge of the marine industry.



## Chapter 9

### Recommendations Concerning Ferries

#### Recommendation 9.1

Where ferry terminal facilities owned by the Government of Canada are to be divested or leased or where leases are to be renewed, such facilities should be divested or leased to local CPAs or similar bodies to ensure equal and fair access for all bona fide ferry operators, with the intention that no one ferry operator would enjoy an unfair monopoly.

**The CMA contains provisions concerning the future status of ferry services under the purview of Marine Atlantic Inc.**

provides for the continuance of constitutional services and the provision of "similar services" on other routes. The principal vehicle for services was to be the private sector, supported financially by the

Government of Canada if required, as well as provincial governments or other interested and qualified parties. In general this process was seen to be working, and stakeholders encourage continuation of the policy.

The CMA contains provisions concerning the future status of ferry services under the purview of Marine Atlantic Inc. The CMA

A contentious area has to do with ferry 'sites', or the ports and terminal facilities used by ferry services.

Advocates for transferring these facilities to ferry operators cite the need for substantial capital investments to maintain and renew the services. Opponents are concerned about the creation of ferry service monopolies exercised through control of terminal facilities. It is the Panel's view that to encourage

innovation and competition in ferry services, the Government of Canada should ensure equal and fair access to ferry ports and terminal facilities for existing and potential operators as an essential component of the commercialization policies embodied in the CMA.

## Chapter 10

### Observations

Stakeholders made many substantive and well documented representations to the Panel that did not fall strictly within the sections of the CMA dealing with CPAs, the Seaway, public ports, pilotage and ferries. The Panel considers these representations to be of great importance to the objectives of the National Marine Policy and the CMA and respectfully suggests that the Government of Canada give serious consideration to the observations that follow.

**The Panel considers these representations to be of great importance to the objectives of the National Marine Policy and the CMA and respectfully suggests that the Government of Canada give serious consideration to the observations that follow.**

#### **National Transportation Policy**

##### **Observation 1**

There is a requirement for a clear commitment by the Government of Canada to promote and more fully recognize and integrate the marine transportation industry into the *Canada Transportation Act*.

The Panel agrees with stakeholder representations emphasizing how vital it is for the Government of Canada to recognize that:

- Marine transportation is a strategic economic and environmental tool for Canada.
- Only the Government of Canada can assume the essential leadership role needed to encourage and facilitate cooperation between marine transportation stakeholders (including provincial and municipal governments). To build effectively on the foundation created by the National Marine Policy and the *Canada Marine Act*, such cooperation should include the federal departments responsible for industry and international trade.
- The marine transportation industry and associated infrastructure are integral to Canada's economy and critical contributors to the lives of all Canadians. To maintain and improve our standard of living and quality of life, investments in marine transportation must be planned and undertaken accordingly.
- The Government of Canada and the marine transportation industry working closely together have the ability to implement the National Marine Policy and take into account the interdependence of the marine transportation and industrial

production sectors. A prerequisite is for the Government of Canada to recognize the national strategic need for marine transportation in respect of port infrastructure, the Seaway, dredging and other services and to invest accordingly.

### Observation 2

There is a need for the Government of Canada to develop a progressive environment that encourages both private and public sector investment promoting innovative financing solutions.

Policy makers from all areas of government, in concert with industry leaders, should work toward the removal of institutional barriers that stifle or seriously delay the development of investment incentives and solutions.

### The St. Lawrence Seaway

---

#### Observation 3

The future of the Seaway requires the leadership of the Government of Canada and the commitment of all stakeholders, including the provinces, to determine whether the Seaway should continue to be a necessary part of our nation's future transportation network.



The Seaway has been in operation for almost 50 years; over that period, domestic and foreign vessels have carried billions of tons of cargo through the Seaway and into the industrial heartland of North America. Entire industries, ports and communities have come to rely on the Seaway for marine transportation services and their livelihoods.

In the past decade many developments have affected the business of the Seaway, including the following:

- Changes in the pattern of shipments within the Seaway, the Great Lakes and North America's heartland. The Canadian wheat trade has experienced a major shift in sales from Russia and Europe to Asia, with the majority of wheat exports now being shipped through west coast ports to the detriment of the Seaway. The Canadian steel industry now uses less coal and iron ore than in the past because of changes in technology, such as re-melt facilities and the use of scrap steel as a source of raw materials, resulting in a further decrease in Seaway traffic.
- While containerized cargo is the fastest-growing sector of international trade, the Seaway is not a beneficiary. At present virtually

all containerized traffic moves in and out of North America's heartland by road or rail. Some traditional bulk cargoes, including grain, lumber, agricultural goods, and pulp and paper, are now transformed into value-added products suited for containerized transport.

- The Seaway is being used at only 50% of capacity, and there are no signs of a future increase in traffic without major policy changes. Some aspects of the government's user pay principle have increased the overall cost of operating vessels in Canada as compared to other modes of transportation. Reduced traffic leads to increased costs, and higher costs cause further migration of cargoes to U.S. ports or other modes of transportation. Seaway tolls, Coast Guard fees and ice breaking fees are a few examples contributing to increased costs.
- During the first five-year business plan of the newly created SLSCMC, asset renewal costs were approximately \$125 million, including all maintenance and capital expenditures required to maintain operation of the Seaway. Authorized asset renewal costs for the period 2003-04 to 2007-08 are

\$170 million, an increase of 36% over the first five-year business plan. SLSMC estimates that asset renewal costs for the period from 2008-13 will be approximately \$330 million.

- Over the past 20 years shipping companies in the international marketplace have increased the size of their vessels to gain economies of scale for their customers. As a result, fewer vessels can transit the Seaway, owing to beam and draft restrictions.

The Seaway is at a crossroads. To be effective, government initiatives with respect to the Seaway should involve stakeholders, including provincial and municipal governments, and intermodal partners. The SLSMC and the stakeholders should continue to explore new and creative methods of using the Seaway.

The United States Army Corps of Engineers proposed a long-term study to determine the future use of the Seaway. Although the scope of this study has been reduced considerably, it still raises a question about whether the Government of Canada should participate on a bilateral basis, as was suggested by many stakeholders. The Panel is of the view that before any such study is endorsed, it must first be recognized that the Seaway and marine transportation

in general are essential elements of the present and future of our national transportation policy.

## The Environment

---

### Observation 4

Increased use of marine transportation and its integration into the multimodal system is an ideal way to help achieve Canada's commitment to the Kyoto Protocol for reduction of greenhouse gases.

Major road systems in Canada are becoming increasingly congested, and the resulting pollution is detrimental to the environment and human health. In addition, the cost of expanding and improving road and highway systems is formidable, and to some extent that cost could be alleviated through greater reliance on marine transportation. Revitalization of transportation by canals in Europe and increased movement of goods by water along the U.S. east coast are examples of initiatives to relieve road traffic and take advantage of the environmental benefits of marine transportation (*Table 2*).

**Table 2**  
**Environmental Benefits of Marine Transport**

Index	Water	Rail	Road
Energy use	1	2.2	9.7
Atmospheric Emissions	1	1.4	7.6
Accidents	1	13.7	74.7
Spills	1	10.0	37.5
Noise	1	1.4	1.3

Source: Sodes and Saint-Laurent, Vision 2000. Comparative Study of the Environmental Impacts of Modes of Freight Transport in the St. Lawrence Axis, Appendix 1 (2001).

## **Marine Services Fees**

### **Observation 5**

The Panel agrees with the submission of the Regional Marine Advisory Boards and the National Marine and Industrial Coalition regarding the elimination of Canadian Coast Guard – Marine Services Fees.

### **Observation 6**

The Government of Canada should continue to be responsible and pay for dredging in waters up to the boundaries of CPAs and public ports.

The level of activity in Canadian ports, on Canadian marine routes and through the Seaway depends on the level of marine transportation and will necessarily decrease if the costs of using those facilities increase. The entire Canadian marine transportation community suggested to the Panel that it should

support the August 26, 2002, submission by the Regional Marine Advisory Boards and the National Marine and Industrial Coalition on Canadian Coast Guard – Marine Services Fees. Although the Marine Services Fees are imposed under the *Oceans Act*, the Panel is of the opinion that this question also falls within the ambit of section 4(a) of the CMA. The Panel supports the Canadian marine transportation community regarding abolition of Marine Services Fees.

## **Public Awareness of Marine Transportation**

### **Observation 7**

There is a need for the Government of Canada and other stakeholders to raise the level of public awareness of the important role played by marine infrastructure and the marine transportation industry in our national economy.

All across Canada, stakeholders emphasized that marine transportation activities and their importance to the Canadian economy are virtually unknown to the public. The marine transportation industry is a vital contributor to the national, provincial and municipal economies from coast to coast. The Government of Canada should help raise the profile and acquaint the public with the significance of the marine transportation industry (for example, a National Marine Day).

### **Intergovernmental Cooperation**

---

#### **Observation 8**

Intergovernmental cooperation to foster the growth of our marine transportation industry requires the leadership and encouragement of the Government of Canada.

All levels of government should encourage development of Canada's marine transportation industry to foster and secure growth of our economy at the national, provincial and municipal levels. The Government of Quebec has made significant efforts to coordinate delivery of marine transportation services in that province. The Government of Canada should assume a leadership role to encourage and improve cooperation between all levels of

government. For example, stakeholders expressed concern about complicated and overlapping tax regimes applicable to the marine transportation industry and urged the development of a consistent scheme of property taxation.

### **Security**

---

#### **Observation 9**

It is appropriate for the Government of Canada, rather than the marine transportation industry, to bear the expense of implementing national security measures.

The International Maritime Organization has an ongoing process to develop security guidelines for the marine transportation industry. Stakeholders and the Panel endorse the early adoption of standardized security measures to safeguard Canada's marine transportation infrastructure in accordance with international practice; however all such additional security measures or enhancements imposed for the benefit of Canadians and the public interest after the terrorist attacks of September 11, 2001, should be paid for by the Government of Canada. For example, the U.S. federal government provides significant funding for seaport security in the form of direct grants to ports.



## Pilotage

---

### Observation 10

The Minister of Transport has endorsed 21 recommendations arising from a review of major pilotage issues completed in September 1999. It is now up to the Government of Canada to ensure expeditious implementation of the outstanding recommendations in the interests of a more competitive marine transportation industry, helping to fulfil the goals of the CMA and the National Transportation Policy.

Section 157 of the CMA (amending section 53(1) of the *Pilotage Act*) mandated a review of outstanding pilotage issues, including compulsory pilotage area designation, the licensing and certification process, vessel exemptions, training, financial self-sufficiency and cost reduction. In conducting that review, the Minister was assisted by the Canadian Transportation Agency, which held hearings through 1998 and 1999 and released a report with 21 recommendations in September 1999. The Minister endorsed the recommendations and directed that they be implemented, and most of them have been.

Some important recommendations have not yet been acted on, however. The Panel

received representations from domestic fleet owners addressing in particular the issues of exemptions for qualified masters and the pilotage certification regime in the Laurentian Pilotage Authority (LPA) and Great Lakes Pilotage Authority (GLPA) regions. Other representations called for yet another pilotage review. Evidently, key issues such as the following remain outstanding:

- The scope of application of the Pilotage Risk Management Methodology.
- The process for developing a system to assess masters', officers' and pilots' competence and quality of services.
- The GLPA enhancement of requirements to exempt vessels from compulsory pilotage.

Members of the Panel reflect differing perspectives on the matter of stakeholders' positions on the exemption of vessels from compulsory pilotage and the pilotage certification regime in the LPA and GLPA regions. The Panel is especially concerned about the relationship between domestic ship owners and LPA pilots, which is often characterized by misunderstanding and mistrust. These tensions are highly detrimental to initiatives for urgently needed modernization and improvements

to the efficiency of the pilotage system. More than ever, it is essential for all parties to contribute in a positive way to the competitiveness of the St. Lawrence River, Seaway and Great Lakes system while at all times continuing to maintain navigational safety.

The Panel would like to be in a position to make recommendations concerning these matters; however, it is now up to the Government of Canada to ensure that the pilotage authorities implement the outstanding recommendations endorsed by the Minister.

## Appendix A

### Submissions and Stakeholder Consultations

The following authorities, agencies, organizations and individuals submitted written briefs to the Panel and/or participated in the Panel's consultation with stakeholders. Copies of the submissions on CD-ROM are available on request through Transport Canada's web site.

- 
- Association of Canadian Port Authorities
  - Atlantic Marine Pilots
  - Atlantic Pilotage Authority
  - Bay Ferries Limited
  - B.C. Marine Pilots
  - B.C. Wharf Operators Association
  - Belledune Port Authority
  - Business Council of British Columbia
  - Canaan Shipping Company Ltd. and Modern Terminal Ltd.
  - Canada Place Corporation
  - Canadian Chamber of Commerce
  - Canadian Chemical Producers Association
  - Canadian Environmental Assessment Agency
  - Canadian Fertilizer Institute
  - Canadian Hay Association
  - Canadian Manufacturers & Exporters – British Columbia Division
  - Canadian Marine Pilots Association/Canadian Merchant Service Guild
  - Canadian Pacific Railway
  - Canadian Shipowners Association
  - Canadian Transportation Agency
  - Canadian Wheat Board
  - Chamber of Maritime Commerce
  - Chamber of Shipping of British Columbia
  - City of Burnaby
  - City of Nanaimo
  - City of North Vancouver
  - City of Port Alberni
  - City of Port Moody
  - City of Richmond
  - City of Sorel-Tracy
  - City of Vancouver – Engineering Services
  - City of Vancouver – City Manager's Office
  - Coal Association of Canada
  - Columbia Containers Ltd.
  - Competition Bureau – Industry Canada
  - Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent
  - Corporation des pilotes du Saint-Laurent central
  - Corporation of Delta
  - Council of Forest Industries
  - Council of Marine Carriers
  - Council of Tourism Associations of B.C.
  - District of North Vancouver
  - District of West Vancouver
  - Federation of Canadian Municipalities
  - Foerster, Martin & Dorothee and Ron & Deborah Simmons
  - Fording Inc.
  - Forest Products Association of Canada
  - Fraser River Port Authority
  - Global Forage Alliance
  - Gorthon Lines
  - Government of Newfoundland and Labrador
  - Grant's Landing Marina
  - Great Lakes Marine Pilots
  - Great Lakes Pilotage Authority
  - Greater Vancouver Gateway Council
  - Greater Vancouver Regional District
  - Greater Vancouver Transportation Authority
  - Halifax Port Authority
  - Halifax Regional Municipality
  - Halifax Shipping Association
  - Hamilton Port Authority
  - Hodgson, J.R.F. – Visiting Professor, Dalhousie University

- Imperial Oil
- Inglis, Tom E.
- ILWU Canada – International Longshore & Warehouse Union of Canada
- ILWU Ship and Dock Foremen – Local 514
- International Longshoremen’s Association – Halifax Locals 269, 1341, and 1825
- Ircha, Professor Michael C. – The Transportation Group, University of New Brunswick
- J.D. Irving, Limited
- Jonathan Seymour & Associates Inc.
- Laurentian Pilotage Authority
- Limoges, Gail
- Logistec Corporation
- Martin, Jim
- Metropolitan Halifax Chamber of Commerce
- Montreal Port Authority
- Montreal Shipping Inc. (Montship Inc.)
- Nanaimo Port Authority
- New Brunswick Department of Transportation
- New Brunswick Mining Association
- Noranda Inc./Falconbridge Limited
- North West Cruise Ship Association
- Nova Scotia Department of Transportation & Public Works
- Nunavut – Department of Community Government and Transportation
- Océanex (1997) Inc.
- Ontario Ministry of Transportation
- Pacific Pilotage Authority
- Port Alberni Port Authority
- Prince Rupert Grain Ltd.
- Prince Rupert Port Authority
- Quebec Department of Transport
- Quebec Port Authority
- Railway Association of Canada
- Red River Basin Commission
- Ridley Terminals Inc.
- Rigel Shipping Canada
- Saint John Port Authority
- St. Lawrence Economic Development Council
- St. Lawrence Seaway Management Corporation
- St. Lawrence Shipoperators Association
- Saskatchewan Pulse Growers
- Scotia Prince Cruises
- Shelton, Chris
- Shipping Federation of Canada
- Slade, George
- Southern Railway of British Columbia Limited
- TSI Terminal System Inc.
- Thunder Bay Port Authority
- Toronto Harbourfront Community Association
- Toronto Port Authority
- Trois-Rivières Port Authority
- Upper Lakes Group Inc.
- Vancouver Board of Trade
- Vancouver Port Authority
- Village of Belcarra
- WESTAC – Western Transportation Advisory Council
- Western Canadian Shippers’ Coalition
- Western Grain Elevator Association
- Western Marine Community
- Western Provinces of British Columbia, Alberta, Saskatchewan and Manitoba
- Western Stevedoring Company Limited
- Westshore Terminals Ltd.
- Weyerhaeuser Company Limited
- Whaley, Steven Randall (Recreational Boating)
- Windsor Port Authority
- Wreck Beach Preservation Society
- Yarmouth Area Industrial Commission (Port of Yarmouth)

The Panel travelled across Canada and met with stakeholders in the marine transportation industry in the following cities:

---

September 17, 2002 .....	St. John’s
September 18-19 .....	Halifax
September 20 .....	Saint John
September 25 .....	Montreal
September 26 .....	Quebec City
October 7 .....	Montreal
October 8-9 .....	Toronto
October 10 .....	Thunder Bay
October 11 .....	Winnipeg
October 21-24 .....	Vancouver
October 25 .....	Prince Rupert
November 12-15 .....	Ottawa





## Appendix B

### List of Recommendations

#### chapter 4 | GENERAL RECOMMENDATIONS

##### **Recommendation 4.1**

Based on the overwhelming majority of stakeholder submissions, the Panel endorses the addition of a preamble to the *Canada Marine Act* that explicitly sets out the historical and present-day significance of marine transportation to our national heritage, sovereignty and economy.

##### **Recommendation 4.2**

Because conditions in the industry are changing so rapidly, section 144 of the CMA should be amended to provide for a review of the legislation every five years.

#### chapter 5 | RECOMMENDATIONS CONCERNING THE CANADA PORT AUTHORITIES

##### **Investment in CPAs by the Government of Canada**

---

##### **Recommendation 5.1**

The Government of Canada should make investments in infrastructure for CPAs where the amount of capital needed is beyond the ability of the CPA to finance from its cash stream as currently provided for and where the business case for such investment has been approved by the appropriate government department.

## Access to Government Program Funding

---

### Recommendation 5.2

Section 25 of the CMA should be clarified to ensure that CPAs are allowed to participate in any programs provided by the Government of Canada that are available to other Canadian companies.

## CPAs' Borrowing Limits

---

### Recommendation 5.3

Application and approval processes to increase borrowing limits should be simplified and streamlined to ensure that CPAs can undertake projects in a timely manner.

## Financing Alternatives

---

### Recommendation 5.4

The government should consider financing alternatives for new port infrastructure investments, such as the tax-exempt bonds used widely in the United States. Consideration should also be given to permitting accelerated capital cost allowance write-downs for infrastructure facilities provided by the private sector within a CPA.

## Gross Revenue Charge

---

### Recommendation 5.5

The stipend payable to the federal government should be calculated as a percentage of a CPA's net income.

## Payments in Lieu of Taxes

---

### Recommendation 5.6

Where the Government of Canada continues to own land within a CPA, it should make payments in lieu of taxes on lands it owns.

## Fees and Leases

---

### Recommendation 5.7

The CMA should be clarified specifically to exclude lease payments from the definition of fees.

## Purchase, Disposal and Exchange of Federal Real Property

---

### Recommendation 5.8

All real property determined by the CPAs to be surplus to the port activities described in section 28(2)(a)(b) of the CMA should be transferred at nominal value from Schedule B to Schedule C of the Letters Patent of each CPA.

### Recommendation 5.9

Application and approval processes for purchase, disposal and exchange of federal real property should be simplified and streamlined to ensure that CPAs can proceed with such transactions in a timely manner.

### Recommendation 5.10

Section 46(1)(b)(i) of the CMA should be amended to allow CPAs to exchange federal real property for non-federal real property of comparable or greater market value.

## Proceeds of Sales of Federal Real Property

---

### Recommendation 5.11

All proceeds received by a CPA from the disposal of any federal real property managed by the CPA should be placed in a trust or segregated fund for future infrastructure investments by that CPA.

## Environmental Liability

---

### Recommendation 5.12

Neither CPAs nor their directors or officers should be liable for environmental conditions that pre-date the creation of CPAs. The Government of Canada should indemnify CPAs and their directors and officers for claims arising from pre-existing environmental issues.

## Environmental Information

---

### Recommendation 5.13

The Government of Canada should be responsible for the cost of identifying, monitoring and reporting environmental risks existing at the time it created the CPAs.

### Recommendation 5.14

CPAs should be responsible for the cost of maintaining current information on environmental risks arising after creation of the CPAs.



## Merger of CPAs

---

### Recommendation 5.15

The CMA should be amended to permit mergers of CPAs where the resulting entity meets the objectives of the National Marine Policy and of section 8(1) of the CMA. Any such process should ensure that all affected stakeholders have input into the final decision to integrate or merge CPAs.

## Governance

---

### Recommendation 5.16

The Minister should nominate individuals from the list of nominees recommended by the user nominating committee to sit as CPA board directors. In the event that the committee proposes an insufficient number of nominees, the Minister may nominate any other qualified individuals.

### Recommendation 5.17

The CMA should be amended to permit a person who is a director, officer or employee of a user to sit on a CPA board of directors.

## chapter 6 | RECOMMENDATIONS CONCERNING THE ST. LAWRENCE SEAWAY

### Location of Head Office

---

#### Recommendation 6.1

Section 97(2) of the CMA should be amended to allow the board of directors of the St. Lawrence Seaway Management Corporation to locate the head office of the organization wherever the board deems most appropriate from a business and operational perspective.

## Enforcement

---

### Recommendation 6.2

Part 4 of the CMA should be re-examined to ensure that it contains more economically viable and efficient provisions for detention, guarantees and release of ships accused of offences under the CMA.

## Notice of Meetings

---

### Recommendation 6.3

Section 83(2) of the CMA should be amended to read as follows:

The not-for-profit corporation shall, at least thirty days before a meeting, have notice of the meeting published *on the corporation's web site or* in a major newspaper published or distributed in each city mentioned in the agreement, setting out the time and location of the meeting and specifying that the financial statements relating to the operation of the Seaway are available to the public at its principal place of business. (*amendment emphasized*)

## chapter 7 | RECOMMENDATIONS CONCERNING PUBLIC PORTS

### Recommendation 7.1

The Government of Canada should ensure that the Port Divestiture Fund enables the process of transferring public ports to provincial governments, municipal authorities, community organizations or private interests to continue.

### Recommendation 7.2

The Government of Canada should cooperate with and encourage provincial governments to take over public ports that the provinces consider important to local industries and therefore to the local, provincial and national economy.

**Recommendation 7.3**

A CPA should not take over or amalgamate with a public port without:

- consultation with relevant provincial and municipal governments and users; and
- maintaining the level of productivity, flexibility and operating costs afforded by the public port concerned.

**Recommendation 7.4**

The Government of Canada should continue to maintain the infrastructure of public ports, including the physical plant, dredging and navigation aids, until they are actually transferred.

**Recommendation 7.5**

The Government of Canada should continue to exercise its full jurisdiction over environmental, navigation, traffic and safety issues in all public ports, including those that have been divested.

**chapter 8 | RECOMMENDATIONS CONCERNING PILOTAGE****Arbitration**

---

**Recommendation 8.1**

The *Pilotage Act* should be amended to include a provision similar to section 164(1) of the *Canada Transportation Act* concerning an arbitrator's request for additional information.

### **Composition of Pilotage Authority Boards of Directors**

---

#### **Recommendation 8.2**

The selection process for board members for Pilotage Authorities should be formalized to recognize the current practice of selecting directors on the basis of two members each from the transportation industry, pilots and the public, together with the application of a "knowledge and experience" clause modeled on sections 15(1) and (2) of the CMA with respect to CPAs.

## **chapter 9 | RECOMMENDATIONS CONCERNING FERRIES**

#### **Recommendation 9.1**

Where ferry terminal facilities owned by the Government of Canada are to be divested or leased or where leases are to be renewed, such facilities should be divested or leased to local CPAs or similar bodies to ensure equal and fair access for all bona fide ferry operators, with the intention that no one ferry operator would enjoy an unfair monopoly.





## Appendix C

### List of Observations

#### National Transportation Policy

---

##### Observation 1

There is a requirement for a clear commitment by the Government of Canada to promote and more fully recognize and integrate the marine transportation industry into the *Canada Transportation Act*.

##### Observation 2

There is a need for the Government of Canada to develop a progressive environment that encourages both private and public sector investment promoting innovative financing solutions.

#### The St. Lawrence Seaway

---

##### Observation 3

The future of the Seaway requires the leadership of the Government of Canada and the commitment of all stakeholders, including the provinces, to determine whether the Seaway should continue to be a necessary part of our nation's future transportation network.

## The Environment

---

### Observation 4

Increased use of marine transportation and its integration into the multimodal system is an ideal way to help achieve Canada's commitment to the Kyoto Protocol for reduction of greenhouse gases.

## Marine Services Fees

---

### Observation 5

The Panel agrees with the submission of the Regional Marine Advisory Boards and the National Marine and Industrial Coalition regarding the elimination of Canadian Coast Guard – Marine Services Fees.

### Observation 6

The Government of Canada should continue to be responsible and pay for dredging in waters up to the boundaries of CPAs and public ports.

## Public Awareness of Marine Transportation

---

### Observation 7

There is a need for the Government of Canada and other stakeholders to raise the level of public awareness of the important role played by marine infrastructure and the marine transportation industry in our national economy.

## Intergovernmental Cooperation

---

### Observation 8

Intergovernmental cooperation to foster the growth of our marine transportation industry requires the leadership and encouragement of the Government of Canada.

## Security

---

### Observation 9

It is appropriate for the Government of Canada, rather than the marine transportation industry, to bear the expense of implementing national security measures.

## Pilotage

---

### Observation 10

The Minister of Transport has endorsed 21 recommendations arising from a review of major pilotage issues completed in September 1999. It is now up to the Government of Canada to ensure expeditious implementation of the outstanding recommendations in the interests of a more competitive marine transportation industry, helping to fulfil the goals of the CMA and the National Transportation Policy.







---

**Coopération intergouvernementale**

**Observation n° 8**

La coopération intergouvernementale pour favoriser la croissance de l'industrie du transport maritime requiert le leadership et le support du gouvernement du Canada.

---

**Sécurité**

**Observation n° 9**

Il serait souhaitable que ce soit le gouvernement du Canada et non pas l'industrie du transport maritime qui prenne en charge les coûts de mise en œuvre des mesures de sécurité nationale.

---

**Pilotage**

**Observation n° 10**

Le ministre des Transports a avalisé 21 recommandations découlant de l'examen des grandes questions de pilotage réalisé en septembre 1999. Il appartient maintenant au gouvernement du Canada de donner rapidement suite aux recommandations en suspens afin de relever la compétitivité de l'industrie du transport maritime, d'aider à atteindre les objectifs de la LMC et de la Politique nationale des transports.

## L'environnement

### Observation n° 4

Le recours accru au transport maritime et son intégration au réseau multimodal sont sans doute le meilleur moyen de respecter l'engagement pris par le Canada de réduire ses émissions de gaz à effet de serre en adhérant au Protocole de Kyoto.

## Droits de services maritimes

### Observation n° 5

Le Comité partage l'avis des Commissions consultatives maritimes régionales et de la Coalition maritime et industrielle nationale au sujet de l'élimination des droits de services maritimes de la Garde côtière canadienne.

### Observation n° 6

Le gouvernement du Canada devrait demeurer responsable du dragage des voies navigables jusqu'aux limites des APC et des ports publics et en assumer les coûts.

## Sensibilisation du public au transport maritime

### Observation n° 7

Le gouvernement du Canada et d'autres intervenants devraient sensibiliser le public à l'importance du rôle joué par les infrastructures maritimes et par l'industrie du transport maritime dans l'économie nationale.

## Annexe C

### Liste des observations

#### Politique nationale des transports

##### Observation n° 1

Le gouvernement du Canada devrait clairement s'engager à promouvoir l'industrie du transport maritime en l'intégrant et en la reconnaissant mieux dans la *Loi sur les transports au Canada*.

##### Observation n° 2

Le gouvernement du Canada devrait créer une conjoncture progressive favorisant les investissements privés et publics ainsi que des solutions de financement novatrices.

#### La Voie maritime du Saint-Laurent

##### Observation n° 3

L'avenir de la Voie maritime dépend du leadership du gouvernement du Canada et de l'engagement de tous les intervenants, notamment des provinces, afin de déterminer si cette infrastructure doit continuer d'être un élément indispensable du futur réseau de transport de notre pays.





### Recommandation 9.1

Lorsque des gares maritimes appartenant au gouvernement du Canada doivent être cédées ou louées ou que des baux doivent être renouvelés, elles devraient être cédées ou louées aux APC locales ou à des organismes analogues de façon à permettre un accès juste et équitable à tous les exploitants de traversiers de bonne foi. Aucun exploitant de traversiers ne devrait bénéficier d'une situation de monopole.

Arbitrage

Recommandation 8.1

La *Loi sur le pilotage* devrait être amendée pour y incorporer une disposition analogue à l'article 164(1) de la *Loi sur les transports au Canada* en ce qui concerne la demande de renseignements complémentaires par un arbitre.

Composition des conseils d'administration des Administrations de pilotage

Recommandation 8.2

La procédure de sélection des membres des conseils des Administrations de pilotage devrait être officialisée pour consacrer l'usage actuel qui consiste à sélectionner les administrateurs de telle manière que chaque conseil compte au moins deux membres représentant chacun des groupes suivants : l'industrie des transports, les pilotes et le grand public. La *Loi sur le pilotage* devrait aussi contenir une disposition sur « les connaissances et l'expérience », laquelle devrait s'inspirer des paragraphes 15(1) et (2) de la LMC.

Recommandation 7.5

Le gouvernement du Canada devrait continuer à exercer son autorité en matière d'environnement, de navigation, de trafic et de sécurité dans tous les ports publics, y compris ceux qui ont été cédés.

Recommandation 7.4

Le gouvernement du Canada devrait continuer d'assurer l'entretien des infrastructures des ports publics, notamment les terrains et bâtiments, le dragage et les aides à la navigation, jusqu'à leur cession effective.

## Publication des avis

## Recommandation 6.3

L'article 83(2) de la LMC devrait être modifié pour se lire ainsi :

La société est tenue de faire publier un avis *sur son site Web* ou dans un journal à grand tirage de chacune des villes mentionnées dans l'entente, au moins 30 jours avant l'assemblée donnant l'heure, le lieu et la date de celle-ci et portant que la partie de ses états financiers qui concerne celles de ses activités qui sont liées à la Voie maritime est mise à la disposition du public à son établissement commercial principal pour consultation. (*modification en surbrillance*)

## chapitre 7 | RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX PORTS PUBLICS

## Recommandation 7.1

Le gouvernement du Canada devrait s'assurer que le Fonds de cession des ports autorise la poursuite du processus de transfert des ports publics aux gouvernements provinciaux, aux municipalités, aux organismes d'intérêt local ou à des intérêts privés.

## Recommandation 7.2

Le gouvernement du Canada devrait collaborer avec les gouvernements provinciaux et les encourager à prendre le contrôle des ports publics qu'ils jugent importants pour les entreprises de la région et, par conséquent, pour l'économie locale, provinciale et nationale.

## Recommandation 7.3

Une APC ne devrait pas prendre le contrôle d'un port public ou fusionner avec lui sans :

- avoir consulté les gouvernements provinciaux et municipaux et les usagers concernés;
- maintenir le niveau de productivité et de souplesse ainsi que les coûts d'exploitation que peut supporter le port public concerné.

Gouvernance

Recommandation 5.16

Pour nommer les administrateurs des APC, le ministre devrait désigner des personnes inscrites sur la liste des candidats recommandés par le comité de mise en candidature des usagers. Au cas où le comité proposerait un nombre insuffisant de candidats, le ministre pourrait désigner toute autre personne qualifiée.

Recommandation 5.17

La LMC devrait être modifiée pour permettre à une personne qui est administrateur, gestionnaire ou employé d'un usager, de faire partie du conseil d'administration d'une APC.

Emplacement du siège social

Recommandation 6.1

L'article 97(2) de la LMC devrait être modifié pour permettre au conseil d'administration de la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent d'implanter son siège social là où il le juge approprié, dans une optique commerciale et opérationnelle.

Contrôle d'application

Recommandation 6.2

La partie 4 de la LMC devrait être réexaminée pour s'assurer qu'elle contient des dispositions plus viables et efficaces sur le plan économique quant à la rétention, aux garanties et à la libération des navires accusés d'avoir commis des infractions à la LMC.



## Responsabilité environnementale

### Recommandation 5.12

Ni les APC, ni leurs administrateurs ou leurs gestionnaires ne devraient être tenus responsables des conditions environnementales qui existaient avant la création des APC. Le gouvernement du Canada devrait se porter garant des APC, des administrateurs et des gestionnaires pour les réclamations découlant de ces conditions.

## Informations relatives à l'environnement

### Recommandation 5.13

Le gouvernement du Canada devrait assumer le coût qui se rattache à l'identification, à la surveillance et au signalement des risques environnementaux qui existaient au moment où il a créé les APC.

### Recommandation 5.14

Les APC devraient assumer le coût qui se rattache à la mise à jour des informations concernant les risques environnementaux apparus depuis l'établissement des APC.

## Fusions d'APC

### Recommandation 5.15

La LMC devrait être modifiée pour autoriser les fusions d'APC lorsque l'entité qui en résulte répond aux objectifs de la Politique maritime nationale et de l'article 8(1) de la LMC. La procédure de fusion devrait faire en sorte que tous les intervenants concernés participent à la décision finale d'intégrer ou de fusionner des APC.

Achat, aliénation et échange des biens immobiliers fédéraux

Recommandation 5.8

Tous les biens immobiliers jugés par les APC excédentaires aux activités portuaires décrites à l'article 28(2) de la LMC devraient être transférés à une valeur nominale de l'annexe B à l'annexe C des lettres patentes de chaque APC.

Recommandation 5.9

Les procédures de demande et d'approbation pour l'achat, l'aliénation et l'échange de biens immobiliers fédéraux devraient être simplifiées et rationalisées afin que les APC puissent effectuer ces opérations dans un délai raisonnable.

Recommandation 5.10

Le sous-alinéa 46(1)b)(i) de la LMC devrait être modifié afin de permettre aux APC d'échanger des biens immobiliers fédéraux contre des biens immobiliers non fédéraux dont la valeur marchande est comparable ou supérieure.

Produits de la vente des biens immobiliers fédéraux

Recommandation 5.11

Tous les produits qu'une APC retire de l'aliénation d'un bien immobilier fédéral sous sa gestion devraient être versés dans un fonds de fiducie ou un fonds distinct pour que l'APC puisse les réinvestir dans ses infrastructures.

## Options de financement

### Recommandation 5.4

Le gouvernement devrait songer à d'autres modes de financement de nouvelles infrastructures portuaires comme les obligations exonérées d'impôt souvent utilisées aux États-Unis. Le gouvernement devrait également songer à autoriser un amortissement accéléré des investissements pour les infrastructures aménagées par le secteur privé dans les limites d'une APC.

## Frais calculés sur les revenus bruts

### Recommandation 5.5

Les frais payables au gouvernement fédéral devraient être calculés en pourcentage du revenu net d'une APC.

## Paiements tenant lieu d'impôts fonciers

### Recommandation 5.6

Lorsque le gouvernement du Canada continue d'être propriétaire de terrains dans les limites d'une APC, il devrait effectuer des paiements tenant lieu d'impôts fonciers sur les terrains qui lui appartiennent.

## Droits et baux

### Recommandation 5.7

La LMC devrait être modifiée pour exclure les frais de location de la définition des droits.

## Investissements du gouvernement du Canada dans les APC

### Recommandation 5.1

Le gouvernement du Canada devrait investir dans les infrastructures des APC lorsque le montant de capital nécessaire dépasse la capacité d'une APC à le financer à même ses liquidités, comme c'est le cas actuellement, et après qu'un plan d'affaires supportant ces investissements a été approuvé par le ministère concerné.

## Accès aux programmes de financement de l'État

### Recommandation 5.2

Il y a lieu de clarifier l'article 25 de la LMC pour faire en sorte que les APC soient autorisées à se prévaloir des programmes offerts par le gouvernement du Canada à d'autres entreprises canadiennes.

## Limites d'emprunt des APC

### Recommandation 5.3

Les procédures de demande et d'approbation visant à hausser les limites d'emprunt devraient être simplifiées et rationalisées afin que les APC puissent réaliser leurs projets dans un délai raisonnable.

## Annexe B

### Liste des

### recommandations

## Chapitre 4 | RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

### Recommandation 4.1

Tel que suggéré par une vaste majorité d'intervenants, le Comité recommande l'ajout d'un préambule à la *Loi maritime du Canada* qui reconnaîtrait explicitement l'importance historique et actuelle du transport maritime pour notre patrimoine national, notre souveraineté et notre économie.

### Recommandation 4.2

Étant donné l'évolution rapide des conditions affectant l'industrie maritime, l'article 144 de la LMC devrait être modifié afin de prévoir un examen de la loi tous les cinq ans.



## Le Comité a sillonné le Canada et a rencontré des intervenants de l'industrie du transport maritime dans les villes suivantes :

- Prince Rupert Grain Ltd.
- Provinces de l'Ouest : Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan et Manitoba
- Red River Basin Commission
- Ridley Terminals Inc.
- Rigel Shipping Canada Inc.
- Saskatchewan Pulse Growers
- Scotia Prince Cruises
- Shelton, Chris
- Slade, George
- Société de développement économique du Saint-Laurent (SODES)
- Southern Railway of British Columbia Limited
- Toronto Harbourfront Community Association
- TSI Terminal System Inc.
- Upper Lakes Group Inc.
- Vancouver Board of Trade
- Village de Belcarra
- Ville de Burnaby
- Ville de Nanaimo
- Ville de North Vancouver
- Ville de Port Alberni
- Ville de Port Moody
- Ville de Richmond
- Ville de Sorel-Tracy
- Ville de Vancouver – Bureau du directeur général
- Ville de Vancouver – Services d'ingénierie
- WESTAC – Western Transportation Advisory Council
- Western Canadian Shippers' Coalition
- Western Grain Elevator Association
- Western Marine Community
- Western Stevedoring Company Limited
- Westshore Terminals Ltd.
- Weyerhaeuser Company Limited
- Whaley, Steven Randall (navigation de plaisance)
- Wreck Beach Preservation Society
- Yarmouth Area Industrial Commission (Port of Yarmouth)
- Grants Landing Marina
- Great Lakes Marine Pilots
- Greater Vancouver Gateway Council
- Greater Vancouver Transportation Authority
- Halifax Shipping Association
- Hodgson, J.R.F. – Professeur invité, Université Dalhousie
- ILWU Canada – Syndicat international des débardeurs et magasiniers du Canada
- ILWU Ship and Dock Foremen – Local 514
- Inglis, Tom E.
- Institut canadien des engrais
- Ircha, Professeur Michael C. – The Transportation Group, Université du Nouveau-Brunswick
- J.D. Irving, Limited
- Jonathan Seymour & Associates Inc.
- L'Association des chemins de fer du Canada
- L'Impériale
- La Fédération Maritime du Canada
- Limoges, Gail
- Logistec Corporation
- Manufacturiers et Exportateurs du Canada – Section de Colombie-Britannique
- Martin, Jim
- Ministère des Transports de l'Ontario
- Ministère des Transports du Nouveau-Brunswick
- Ministère des Transports du Québec
- Ministère des Transports et des Travaux publics de Nouvelle-Écosse
- Montship Inc.
- Municipalité régionale de Halifax
- New Brunswick Mining Association
- Noranda Inc./Falconbridge Limited
- North West Cruise Ship Association
- Nunavut – Ministère du Gouvernement communautaire et des Transports
- Océanex (1997) Inc.
- Office des transports du Canada
- 17 septembre 2002.....St. John's
- 18-19 septembre.....Halifax
- 20 septembre.....Saint John
- 25 septembre.....Montréal
- 26 septembre.....Québec
- 7 octobre.....Montréal
- 8-9 octobre.....Toronto
- 10 octobre.....Thunder Bay
- 11 octobre.....Winnipeg
- 21-24 octobre.....Vancouver
- 25 octobre.....Prince Rupert
- 12-15 novembre.....Ottawa

## Annexe A

## Consultation des intervenants

Les administrations, organismes, organisations et personnes qui suivent ont présenté des mémoires écrits au Comité ou ont participé aux consultations du Comité. Pour obtenir des copies des mémoires sur CD-ROM, il suffit d'en faire la demande sur le site Web de Transports Canada.

- Administration de pilotage de l'Atlantique
- Administration de pilotage des Grands Lacs
- Administration de pilotage du Pacifique
- Administration de pilotage des Laurentides
- Administration portuaire de Belledune
- Administration portuaire de Fraser River
- Administration portuaire de Halifax
- Administration portuaire de Hamilton
- Administration portuaire de Montréal
- Administration portuaire de Nanaimo
- Administration portuaire de Port-Alberni
- Administration portuaire de Prince-Rupert
- Administration portuaire de Québec
- Administration portuaire de Saint John
- Administration portuaire de Thunder Bay
- Administration portuaire de Toronto
- Administration portuaire de Trois-Rivières
- Administration portuaire de Vancouver
- Administration portuaire de Windsor
- Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Association canadienne des fabricants de produits chimiques
- Association des administrations portuaires canadiennes
- Association des armateurs canadiens
- Association des armateurs du Saint-Laurent
- Association des pilotes maritimes du Canada/Guide de la marine marchande du Canada
- Association des produits forestiers du Canada
- Association internationale des débardeurs - Sections 269, 1341, et 1825 de Halifax
- Atlantic Marine Pilots
- B.C. Marine Pilots
- B.C. Wharf Operators Association
- Bay Ferries Limited
- Bureau de la concurrence - Industrie Canada
- Business Council of British Columbia
- Canaan Shipping Company Ltd. and Modern Terminal Ltd.
- Canadian Hay Association
- Chamber of Shipping of British Columbia
- Chambre de Commerce du Canada
- Chambre de Commerce du Halifax métropolitain
- Chambre de Commerce maritime
- Chemin de fer Canadien Pacifique
- Coal Association of Canada
- Columbia Containers Ltd.
- Commission canadienne du blé
- Corporation de Delta
- Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent
- Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent
- Corporation Place du Canada
- Council of Forest Industries
- Council of Marine Carriers
- Council of Tourism Associations of B.C.
- District de North Vancouver
- District de West Vancouver
- District régional de Vancouver
- Fédération canadienne des municipalités
- Foerster, Martin & Dorothee and Ron & Deborah Simmons
- Fording Inc.
- Global Forage Alliance
- Gorthon Lines
- Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

ministre souscrit à ces recommandations et a ordonné qu'on y donne suite, ce qui a été fait dans la plupart des cas.

Toutefois, certaines recommandations importantes n'ont toujours pas été mises en application. Le Comité a reçu des observations d'armateurs domestiques particulièrement en ce qui a trait à la question des exemptions des capitaines qualifiés et au processus de délivrance des certificats de pilotage dans les régions de l'Administration des Grands Lacs (APGL). D'autres observations réclamaient un nouvel examen des questions de pilotage. Manifestement, d'importants enjeux, comme les suivants, demeurent :

- le champ d'application de la méthode de gestion des risques en matière de pilotage;
- l'élaboration d'une procédure visant à évaluer les compétences des capitaines, des officiers et des pilotes, et la qualité des services;
- le renforcement par l'APGL des conditions d'exemption des navires des services de pilotage obligatoire.

Les membres du Comité ont des points de vue divergents quant à la position des intervenants face à l'exemption des navires des services de pilotage obligatoire et du processus de délivrance des certificats de pilotage dans les régions de l'APL et de l'APGL. Le Comité se préoccupe en particulier du rapport qui existe entre les armateurs domestiques et les pilotes de l'APL, qui sont souvent marqués par la méfiance et l'incompréhension. Ces tensions sont hautement préjudiciables aux initiatives visant à moderniser et à améliorer de toute urgence l'efficacité du système de pilotage. Plus que jamais, il est essentiel que toutes les parties contribuent à la compétitivité du Saint-Laurent, du réseau de la Voie maritime et des Grands Lacs, tout en continuant d'assurer la sécurité de la navigation.

Le Comité aimerait être en mesure de formuler des recommandations sur ces questions. Il appartient cependant au gouvernement du Canada de s'assurer que les administrations de pilotage donnent suite aux recommandations en suspens avalisées par le ministre.

une large mesure la sécurité dans les ports de mer en leur octroyant des subventions directes.

### Pilotage

#### Observation n° 10

Le ministre des Transports a avalisé 21 recommandations découlant de l'examen des grandes questions de pilotage réalisé en septembre 1999. Il appartenait maintenant au gouvernement du Canada de donner rapidement suite aux recommandations en suspens afin de relever la compétitivité de l'industrie du transport maritime, d'aider à atteindre les objectifs de la LMC et de la Politique nationale des transports.

L'article 157 de la LMC (qui modifie l'article 53(1) de la *Loi sur le pilotage*) prescrivait l'examen des questions de pilotage demeurées en suspens, notamment la désignation des zones de pilotage obligatoire, le processus de délivrance de brevets et certificats, les exemptions des navires, la formation, l'autonomie financière et la réduction des coûts. Au cours de cet examen, le ministre a été épaulé par l'Office des transports du Canada, qui a tenu des audiences en 1998 et en 1999 et a publié, en septembre 1999, un rapport contenant 21 recommandations. Le

entre tous les paliers de gouvernement. Par exemple, les intervenants ont déploré les régimes fiscaux complexes et redondants qui s'appliquent à l'industrie du transport maritime. Ils réclament la mise en place d'un régime uniforme d'imposition des propriétés foncières.

### Sécurité

#### Observation n° 9

Il serait souhaitable que ce soit le gouvernement du Canada et non pas l'industrie du transport maritime qui prenne en charge les coûts de mise en œuvre des mesures de sécurité nationale.

L'Organisation maritime internationale s'occupe en permanence d'élaborer des lignes directrices de sécurité à l'intention de l'industrie du transport maritime. Les intervenants et le Comité souscrivent à l'adoption rapide de mesures de sécurité uniformes pour protéger les infrastructures de transport maritime du Canada conformément aux usages internationaux. Toutefois, le coût de l'ensemble des mesures de sécurité imposées dans l'intérêt des Canadiens après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 devraient être pris en charge par le gouvernement du Canada. Par exemple, le gouvernement fédéral des États-Unis finance dans



Le niveau d'activité dans les ports canadiens, le long des routes maritimes canadiennes et de la Voie maritime dépend de la densité du trafic maritime. Il baissera inmanquablement si les coûts d'utilisation de ces infrastructures augmentent. L'ensemble de la communauté maritime canadienne a conseillé au Comité d'appuyer le mémoire présenté le 26 août 2002 par les Commissions consultatives maritimes régionales et la Coalition maritime et industrielle nationale au sujet des droits de services maritimes de la Garde côtière canadienne. Bien que les droits de services maritimes soient imposés en vertu de la *Loi sur les océans*, le Comité est d'avis que cette question est également du ressort de l'article 4a) de la LMC. Le Comité souscrit à l'idée lancée par la communauté maritime canadienne à l'effet qu'il faut abolir les droits de services maritimes.

### Sensibilisation du public au transport maritime

#### Observation n° 7

Le gouvernement du Canada et d'autres intervenants devraient sensibiliser le public à l'importance du rôle joué par les infrastructures maritimes et par l'industrie du transport maritime dans l'économie nationale.

À travers le Canada, les intervenants ont fait valoir que les activités de transport maritime et leur importance dans l'économie canadienne sont pratiquement inconnues du public. L'industrie du transport maritime contribue dans une large mesure aux économies nationale, provinciales et municipales d'un océan à l'autre. Le gouvernement du Canada devrait aider à améliorer l'image du transport maritime dans l'opinion publique et sensibiliser la population à son importance (p. ex. une Journée maritime nationale).

### Coopération intergouvernementale

#### Observation n° 8

La coopération intergouvernementale pour favoriser la croissance de l'industrie du transport maritime requiert le leadership et le support du gouvernement du Canada.

Tous les paliers de gouvernement doivent favoriser le développement de l'industrie du transport maritime du Canada afin d'assurer la croissance de l'économie à l'échelle nationale, provinciale et municipale. Le gouvernement du Québec a déployé des efforts considérables afin de coordonner la prestation des services de transport maritime dans cette province. Le gouvernement du Canada devrait agir pour favoriser et resserrer la collaboration



Tableau 2  
Avantages du transport maritime pour l'environnement

Index	Maritime	Ferroviaire	Routier
Consommation d'énergie	1	2,2	9,7
Emissions atmosphériques	1	1,4	7,6
Accidents	1	13,7	74,7
Déversements	1	10,0	37,5
Niveau de bruit	1	1,4	1,3

Source : Sodex et Saint-Laurent Vision 2000. Étude comparative des impacts environnementaux des modes de transport de marchandises dans l'axe du Saint-Laurent, Annexe 1 (2001).

### L'environnement

#### Observation n° 4

Le recours accru au transport maritime et son intégration au réseau multimodal sont sans doute le meilleur moyen de respecter l'engagement pris par le Canada de réduire ses émissions de gaz à effet de serre en adhérant au Protocole de Kyoto.

Les principaux axes routiers du Canada sont de plus en plus encombrés et la pollution qui en résulte est préjudiciable à l'environnement comme à la santé humaine. De plus, les coûts de développement et d'amélioration des réseaux routiers sont colossaux. Il serait possible, dans une certaine mesure, de réduire ces coûts en recourant davantage au transport maritime. La revitalisation des transports sur les canaux en Europe et l'augmentation du transport des marchandises par bateau

#### Observation n° 5

le long de la côte Est des États-Unis illustrent les initiatives prises pour réduire la circulation routière et tirer parti des avantages du transport maritime en faveur de l'environnement (tableau 2).

### Droits de services maritimes

#### Observation n° 6

Le Comité partage l'avis des Commissions consultatives maritimes régionales et de la Coalition maritime et industrielle nationale au sujet de l'élimination des droits de services maritimes de la Garde côtière canadienne.

Le gouvernement du Canada devrait demeurer responsable du dragage des voies navigables jusqu'aux limites des APC et des ports publics et en assumer les coûts.

entraîne la migration des marchandises vers les ports des États-Unis ou des transferts modaux. Les péages de la Voie maritime, les droits de service de la Garde côtière et les droits de déglacage ne sont que quelques exemples de facteurs qui contribuent à cette augmentation des coûts.

- Dans le premier plan d'activités quinquennal de la CGVMSL, récemment créé, les coûts de renouvellement des actifs se chiffraient à environ 125 millions de dollars, ce qui comprenait l'ensemble des dépenses d'entretien et d'investissement nécessaires à l'exploitation de la Voie maritime. Les coûts autorisés de renouvellement des actifs pour la période 2003-2004 à 2007-2008 se chiffrent à 170 millions de dollars, soit une hausse de 30 % par rapport au premier plan d'activités quinquennal. La CGVMSL estime que les coûts de renouvellement des actifs pour la période 2008-2013 se chiffreront à environ 330 millions de dollars.
- Depuis 20 ans, les compagnies maritimes qui évoluent sur le marché international ont augmenté la taille de leurs navires afin de réaliser des

économies d'échelle pour leurs clients. Ainsi, un moins grand nombre de navires empruntent la Voie maritime, en raison des limites de largeur et de tirant d'eau. La Voie maritime se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Pour être fructueuses, les initiatives de l'État en lien avec la Voie maritime doivent faire appel aux intervenants, notamment les gouvernements provinciaux et municipaux, de même que les partenaires des autres modes. La CGVMSL et les intervenants doivent continuer d'envisager des moyens novateurs d'utilisation de la Voie maritime. Le U.S. Army Corps of Engineers a proposé la réalisation d'une étude à long terme pour déterminer l'utilisation future de la Voie maritime. Même si la portée de cette étude a été considérablement réduite, on se questionne toujours à savoir si le gouvernement du Canada doit y participer à titre bilatéral comme l'ont suggéré de nombreux intervenants. Le Comité est d'avis qu'avant d'amorcer une telle étude, il faut commencer par reconnaître que la Voie maritime et l'industrie du transport maritime en général sont des éléments indispensables de notre politique nationale des transports actuelle et future.

comme source de matières premières, ce qui entraîne une baisse encore plus importante du trafic sur la Voie maritime.

- Alors que les marchandises conteneurisées constituent le

secteur du commerce international qui connaît la plus forte croissance, la Voie maritime n'en bénéficie pas. À l'heure actuelle, la quasi-totalité du trafic conteneurisé est transportée à destination et en

provenance du cœur de l'Amérique du Nord par la route ou par le train. Certaines marchandises en vrac classiques, comme les céréales, le bois d'œuvre, les produits

agricoles et les pâtes et papiers, sont aujourd'hui transformées en produits à valeur ajoutée adaptés au transport conteneurisé.

- La Voie maritime est aujourd'hui seulement utilisée à 50 % de sa capacité et rien ne laisse présager une éventuelle hausse du trafic sans d'importantes réformes politiques. Certains paramètres du principe de l'utilisateur payeur ont eu pour effet de majorer les coûts d'exploitation des navires au Canada par rapport à d'autres modes de transport. La baisse du trafic se traduit par une majoration des coûts, laquelle

doit continuer d'être un élément indispensable du futur réseau de transport de notre pays.

La Voie maritime est en service depuis près de 50 ans. Durant cette période, des navires nationaux et étrangers y ont transporté des milliards de tonnes de marchandises jusqu'au cœur industriel de l'Amérique du Nord. Des industries, des ports et des collectivités dépendent de la Voie maritime pour leurs services de transport et leur subsistance.

Depuis dix ans, plusieurs facteurs ont eu un impact sur l'exploitation de la Voie maritime, notamment les suivants :

- Les changements de modes d'expédition dans la Voie maritime, les Grands Lacs et au cœur de l'Amérique du Nord. Le commerce du blé canadien a connu un important revirement des ventes de la Russie et de l'Europe vers l'Asie, et la majorité des exportations de blé sont désormais expédiées vers les ports de la côte Ouest au détriment de la Voie maritime. L'industrie sidérurgique canadienne utilise aujourd'hui moins de charbon et de minerai de fer que par le passé en raison de nouvelles technologies, comme les installations de refusion et l'utilisation des mitrilles d'acier

- que le transport maritime est un instrument économique et environnemental stratégique pour le Canada;
- que seul le gouvernement du Canada peut assumer le leadership nécessaire pour encourager et faciliter la collaboration entre les intervenants du secteur du transport maritime (sans oublier les gouvernements provinciaux et municipaux). Pour construire sur les fondements créés par la Loi politique maritime nationale et la *Loi maritime du Canada*, une telle collaboration doit impliquer les ministères fédéraux responsables de l'industrie et du commerce international.

- que l'industrie du transport maritime et les infrastructures connexes font partie intégrante de l'économie du Canada et contribuent considérablement au bien-être de tous les Canadiens. Les investissements dans le transport maritime devraient être planifiés et engagés de manière à préserver et améliorer notre qualité de vie.
- que le gouvernement du Canada de concert avec l'industrie maritime nationale en tenant compte de

l'interdépendance des secteurs

du transport maritime et de la production industrielle. En premier lieu, le gouvernement du Canada devrait reconnaître l'importance stratégique nationale des infrastructures portuaires, de la Voie maritime, des activités de dragage et d'autres services pour l'industrie du transport maritime et investir en conséquence.

### Observation n° 2

Le gouvernement du Canada devrait créer une conjoncture progressiste favorisant les investissements privés et publics ainsi que des solutions de financement novatrices.

Tous les paliers de gouvernement, de concert avec les dirigeants du secteur privé, doivent travailler à l'élimination d'obstacles institutionnels qui entravent ou qui retardent sérieusement la mise en place de mesures d'encouragement à l'investissement.

## La Voie maritime du Saint-Laurent

### Observation n° 3

L'avenir de la Voie maritime dépend du leadership du gouvernement du Canada et de l'engagement de tous les intervenants, notamment des provinces, afin de déterminer si cette infrastructure



## Chapitre 10

### Observations

Les intervenants ont présenté au Comité de nombreux arguments bien étayés qui ne relèvent pas directement des articles de la LMC qui traitent des APC, de la Voie maritime, des ports publics et des services de pilotage et de traversier. Le Comité estime que ces arguments revêtent une grande

Le Comité estime que ces arguments revêtent une grande importance pour l'atteinte des objectifs de la Politique maritime nationale et de la LMC. Le comité suggère respectueusement au gouvernement du Canada de réfléchir sérieusement aux observations qui suivent.

### Politique nationale des transports

#### Observation n° 1

Le gouvernement du Canada devrait clairement s'engager à promouvoir l'industrie du transport maritime en l'intégrant et en la reconnaissant mieux dans la Loi sur les transports au Canada.

L'atteinte des objectifs de la Politique maritime nationale et de la LMC. Le comité suggère respectueusement au gouvernement du Canada de réfléchir sérieusement aux observations qui suivent.

Le Comité partage l'avis des intervenants qui affirment qu'il est d'une importance cruciale que le gouvernement du Canada reconnaisse :



Un élément de discorde a trait aux « sites » des traversiers, c'est-à-dire les ports et les gares maritimes qu'utilisent les services de traversier. Les tenants de la cession de ces installations aux exploitants de traversiers font état de la nécessité d'investissements importants pour assurer le maintien ou l'amélioration des services. Les opposants craignent la création de monopoles exercés par le contrôle des gares maritimes. Le Comité

est d'avis que, pour encourager l'innovation et la concurrence dans les services de traversier, le gouvernement du Canada devrait faire en sorte qu'il y ait accès juste et équitable des ports et des gares de traversiers en faveur des exploitants existants et éventuels. Ceci permettrait la concrétisation des politiques de commercialisation enchâssées dans la LMC.

## Chapitre 9

### Recommandation relatives aux traversiers

#### Recommandation 9.1

Lorsque des gares maritimes appartenant au gouvernement du Canada doivent être cédées ou louées ou que des baux doivent être renouvelés, elles devraient être cédées ou louées aux APC locales ou à des organismes analogues de façon à permettre un accès juste et équitable à tous les exploitants de traversiers de bonne foi. Aucun exploitant de traversiers ne devrait bénéficier d'une situation de monopole.

La LMC contient des dispositions concernant les services de traversier

La LMC contient des dispositions concernant les services de traversier qui sont du ressort de Marine Atlantique SCC.

qui sont du ressort de Marine Atlantique SCC. La LMC prévoit le maintien des services garantis par la Constitution et la prestation de « services analogues » sur d'autres routes. Le principal pourvoyeur de services doit être le secteur privé, moyennant l'aide financière du gouvernement du Canada au besoin, ainsi que les gouvernements provinciaux ou d'autres parties intéressées et qualifiées. En général, on a jugé que ce processus donnait des résultats concluants, et les intervenants préconisent le maintien de cette politique.

Composition des conseils  
d'administration des  
Administrations de pilotage

Recommandation 8.2

La procédure de sélection des membres des conseils des Administrations de pilotage devrait être officialisée pour consacrer l'usage actuel qui consiste à sélectionner les administrateurs de telle manière que chaque conseil compte au moins deux membres représentant chacun des groupes suivants : l'industrie des transports, les pilotes et le grand public. La *Loi sur le pilotage* devrait aussi contenir une disposition sur « les connaissances et l'expérience », laquelle devrait s'inspirer des paragraphes 15(1) et (2) de la LMC.

Mentionnant des inquiétudes sur l'équité et l'équilibre, certains intervenants, en particulier les représentants des groupes d'usagers, pensent que la définition, la composition et les responsabilités des conseils d'administration doivent être clarifiées. Les intervenants croient aussi qu'avec un plus grand nombre de représentants des usagers, des décisions à caractère plus commercial seraient prises, et ce, en fonction d'une meilleure connaissance de l'industrie maritime. Les renseignements complémentaires, sauf lorsque les parties conviennent d'exclure ou de limiter ces renseignements.

De nombreux intervenants craignent que les dispositions en vigueur sur l'autonomie financière des administrations de pilotage et la tarification juste et raisonnable des services de pilotage soient incompatibles. En particulier, l'absence de transparence des données et l'absence d'une définition d'autonomie consacrent pratiquement l'application de hausses tarifaires perpétuelles et potentiellement injustifiées. Les intervenants ont proposé de modifier l'article 15.2 de la *Loi sur le pilotage* pour autoriser un arbitre à demander aux parties les renseignements complémentaires qu'il juge utiles pour la procédure d'arbitrage. La *Loi sur les transports au Canada* prévoit une procédure d'arbitrage détaillée, et le paragraphe 164(1) de cette loi confère à un arbitre de vastes pouvoirs lui permettant de demander des renseignements complémentaires, sauf lorsque les parties conviennent d'exclure ou de limiter ces renseignements.

- (3) La dernière offre choisie par l'arbitre est définitive et obligatoire et est incorporée au contrat de louage de services renouvelé, lequel prend effet à la date d'expiration du contrat précédent.
- (4) Les honoraires du médiateur ou de l'arbitre sont à la charge des parties au contrat en parts égales.

## Chapitre 8

### Recommandations

#### relatives au pilotage

La partie 7 de la LMC ne traite que de certains amendements à la *Loi sur le pilotage*. Le

mandat du Comité est donc limité, en ce qui concerne le

pilotage, à l'examen de ces amendements. Le Comité

formule d'autres remarques sur les activités de pilotage

dans la section des

Observations du présent rapport (voir *chapitre 10*).

#### Arbitrage

##### Recommandation 8.1

La *Loi sur le pilotage* devrait être

amendée pour y incorporer une

disposition analogue à l'article 164(1)

de la *Loi sur les transports au Canada*

en ce qui concerne la demande de

renseignements complémentaires par

un arbitre.

Les intervenants ont

formulé des observations devant le Comité au sujet

du régime de dernières

offres introduit par

l'article 15.2 de la *Loi sur le pilotage*, qui dit ceci :

15.2(1) Chaque partie au

contrat est tenue de faire

parvenir à l'arbitre – ainsi

qu'à la partie adverse – sa

dernière offre sur toutes

les questions qui demeurent en litige,

dans les cinq jours suivant la date à

laquelle il en est saisi.

(2) L'arbitre dispose d'un délai de

15 jours à compter de la date à

laquelle elles lui sont soumises

pour choisir l'une ou l'autre

des dernières offres dans

son intégralité.





cession sont mal entretenus. De plus, les provinces et les usagers sont nombreux à se préoccuper de l'absence d'une politique prévoyant le maintien et le renforcement du rôle des ports publics comme facteurs de croissance économique.

#### Recommandation 7.5

Le gouvernement du Canada devrait continuer à exercer son autorité en matière d'environnement, de navigation, de trafic et de sécurité dans tous les ports publics, y compris ceux qui ont été cédés.

L'Association des pilotes maritimes du Canada (Atlantique) affirme que les ports publics cèdent font appel à des entreprises privées pour réaliser des sondages bathymétriques. Des problèmes de sécurité risquent de surgir lorsque les ports publics omettent de transmettre les résultats de ces sondages, ce qui empêche la mise à jour des cartes marines. La société Impériale a soulevé des objections analogues.

développement des entreprises et des municipalités qui en dépendent et qu'ils assurent un accès sûr et efficace à des services de transport maritime nationaux et internationaux.

Pour atteindre les objectifs de la LMC, il est indispensable que le Fonds de cession des ports continue d'exister et que le gouvernement du Canada privilégie l'élaboration de politiques par ou avec les gouvernements provinciaux qui ont manifesté un intérêt pour l'organisation et l'exploitation des ports publics situés à l'intérieur de leurs territoires.

#### Recommandation 7.4

Le gouvernement du Canada devrait continuer d'assurer l'entretien des infrastructures des ports publics, notamment les terrains et bâtiments, le dragage et les aides à la navigation, jusqu'à leur cession effective.

On a signalé à l'attention du Comité que les ports publics en instance de

analyser l'évolution du programme et ses options au sujet des ports n'ayant pas encore été cédés. Le montant du Fonds de cession des ports a ultérieurement été porté à 170 millions de dollars. Au 31 mars 2003, 446 des 549 ports avaient été cédés, démolis ou déclassés. Sur les 103 ports restants, 71 sont des ports régionaux et locaux et 32, des ports éloignés.

En guise de réponse au programme de cession du gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec a mis l'accent sur l'importance des ports en général, et des ports publics en particulier, ainsi que sur leur impact sur l'économie provinciale. Son intention est de veiller à ce que les ports publics et les APC collaborent pour servir au mieux les intérêts de tous les intervenants. Un forum composé de représentants du gouvernement du Québec et de l'industrie du transport maritime a été mis sur pied pour entre autres assurer l'utilisation efficace et homogène de nombreux ports publics et APC jugés importants pour l'économie du Québec. Le plan du gouvernement du Québec a été élaboré en fonction des objectifs de la LMC et pour s'assurer que les ports publics touchés sont bien entretenus et bénéficient d'une aide suffisante. L'objectif final est de faire en sorte qu'ils continuent de contribuer au

un rôle important à l'échelle régionale, provinciale et même nationale. Pour que les ports publics puissent continuer à soutenir efficacement les intérêts locaux, provinciaux et nationaux, le gouvernement du Canada doit élaborer une politique qui garantira l'utilisation efficace des ports publics. La LMC omet de reconnaître leur contribution à l'économie. Le gouvernement ne s'est pas encore départi d'un certain nombre de ports publics et il a généralement mis leur entretien en suspens.

La Politique maritime nationale de 1995 définit la position de l'État sur les ports publics. Certains de ces ports devaient être cédés aux gouvernements provinciaux, aux municipalités, aux organismes d'intérêt local, à des intérêts privés ou à d'autres groupes grâce à un Fonds fédéral de cession des ports d'une valeur de 125 millions de dollars. Le gouvernement espérait que des intérêts provinciaux et locaux assureraient la gestion des ports publics cédés, offrant ainsi de meilleurs services à moindres coûts en se concentrant essentiellement sur les besoins des communautés locales. Le gouvernement a prorogé le programme de cession des ports, qui devait à l'origine prendre fin le 31 mars 2002, jusqu'au 31 mars 2003, date à laquelle Transports Canada devait

## Chapitre 7

### Recommandations

#### relatives aux ports publics

##### Recommandation 7.1

Le gouvernement du Canada devrait s'assurer que le Fonds de cession des ports autorise la poursuite du processus de transfert des ports publics aux gouvernements provinciaux, aux municipalités, aux organismes d'intérêt local ou à des intérêts privés.

##### Recommandation 7.2

Le gouvernement du Canada devrait collaborer avec les gouvernements provinciaux et les encourager à prendre le contrôle des ports publics qu'ils jugent importants pour les entreprises de la région et, par conséquent, pour l'économie locale, provinciale et nationale.

De nombreux ports publics accueillent des navires canadiens et étrangers et jouent un rôle important à l'échelle régionale, provinciale et même nationale.

##### Recommandation 7.3

Une APC ne devrait pas prendre le contrôle d'un port public ou fusionner avec lui sans :

- avoir consulté les gouvernements provinciaux et municipaux et les usagers concernés;
- maintenir le niveau de productivité et de souplesse ainsi que les coûts d'exploitation que peut supporter le port public concerné.

En 2000, les ports canadiens autres que les APC ont maintenu 44 % du trafic maritime total en tonnage<sup>1</sup>. De nombreux ports publics accueillent des navires canadiens et étrangers et jouent

<sup>1</sup> Ce qui englobe les ports sous la responsabilité de Pêches et Océans Canada, des gouvernements provinciaux et municipaux et d'installations privées, de même que les ports qui restent sous le contrôle de Transports Canada (*Les transports au Canada en 2001 – Rapport annuel*, p. 79).



La société est tenue de faire publier un avis sur son site Web ou dans un journal à grand tirage de chacune des villes mentionnées dans l'entente, au moins 30 jours avant l'assemblée donnant l'heure, le lieu et la date de celle-ci et portant que la partie de ses états financiers qui concerne celles de ses activités qui sont liées à la Voie maritime est mise à la disposition du public à son établissement commercial principal pour consultation. (*modification en surbrillance*)

modifié pour se lire ainsi :

L'article 83(2) de la LMC devrait être

### Recommandation 6.3

#### Publication des avis

signés avec l'Association des armateurs canadiens et la Fédération maritime du Canada. La procédure a donné de bons résultats depuis quatre ans, mais elle ne peut s'appliquer aux usagers qui ne sont pas membres de ces organismes. C'est pourquoi il faudrait réexaminer les dispositions d'application que contient la partie 4 de la LMC.



et à la libération des navires accusés d'avoir commis des infractions à la LMC.

La partie 4 de la LMC traite du contrôle d'application des règlements régissant la Voie maritime et prévoit des recours maritimes standards comme la saisie

d'un navire et de sa cargaison par l'entremise des tribunaux. Or, ces pratiques peuvent coûter très cher aux propriétaires d'un navire, de même qu'à la CGVMSL, et peuvent entraîner de longs retards pendant que les

procédures doivent franchir toutes les étapes du système judiciaire. Ce type de régime d'application peut convenir aux plus graves infractions ou aux fautes

impliquant des propriétaires difficiles à identifier. Cependant, pour des cas d'infraction mineure, il semble que ce système soit inutilement lourd. La plupart des usagers de la Voie

maritime sont d'avis qu'une procédure administrative moins coûteuse et plus expéditive pourrait être mise en place. La CGVMSL a créé un Comité

d'examen interne chargé de traiter les nombreuses infractions qui sont commises chaque année au règlement. Les amendes sont généralement

minimes et la plupart des infractions ont trait à une vitesse excessive ou à un tirant d'eau excessif. Des protocoles d'entente sur ces questions ont été

en particulier dans le secteur maritime. D'autres segments de l'industrie considèrent ce modèle de gestion comme un exemple très convaincant.

### Emplacement du siège social

#### Recommandation 6.1

L'article 97(2) de la LMC devrait être modifié pour permettre au conseil d'administration de la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent d'implanter son siège social là où il le juge approprié, dans une optique commerciale et opérationnelle.

Plusieurs intervenants ont mentionné que l'obligation de maintenir à Cornwall (Ontario) le siège social de la Corporation limite sa capacité à exploiter la Voie maritime avec le maximum d'efficacité et de rentabilité. Le Comité en convient et ne voit aucune justification commerciale ou pratique à cet état de fait.

### Contrôle d'application

#### Recommandation 6.2

La partie 4 de la LMC devrait être réexaminée pour s'assurer qu'elle contient des dispositions plus viables et efficaces sur le plan économique quant à la rétention, aux garanties

## Chapitre 6

### Recommandations relatives à la Voie maritime du Saint-Laurent

L'avenir de la Voie

maritime du Saint-Laurent

préoccupe autant les

intervenants que le Comité.

La commercialisation de la

gestion et de l'exploitation

de la portion canadienne

de la Voie maritime,

réalisée en 1998 en vertu

de la LMC, a remporté

un succès retentissant, si

l'on en croit la grande

majorité des mémoires

que le Comité a reçus. La

direction et le personnel de la Voie

maritime ont acquis une culture

d'entreprise inspirée du secteur privé,

ce qui s'est traduit par de plus grandes

économies. La Corporation de gestion de la

Voie maritime du Saint-Laurent (CGVMSTL)

a amélioré son plan d'affaires quinquennal

afin de réaliser des économies et de réduire

années de la commercialisation.

maritime au cours des cinq premières

à l'exploitation de la Voie

contribuer financièrement

Canada n'a pas eu à

Le gouvernement du

d'affaires quinquennal.

de dollars fixée par le plan

de la limite de 125 millions

ont été maintenus en deçà

renouvellement des actifs

d'investissement et de

niveaux prévus. Les frais

maintenues en deçà des

des péages ont été

ses effectifs. Les hausses

**La commercialisation  
de la gestion et de  
l'exploitation de la  
Voie maritime, réalisée  
en 1998 en vertu de la  
LMC, a remporté un  
succès retentissant, si  
l'on en croit la grande  
majorité des mémoires  
que le Comité a reçus.**

Selon l'article 14(1) de la LMC, le gouverneur en conseil nomme un administrateur proposé par le ministre; les municipalités mentionnées dans les lettres patentes nomment un administrateur; les provinces mentionnées dans les lettres patentes nomment un ou deux administrateurs, selon ce que prévoient celles-ci; le gouverneur en conseil nomme les autres candidats proposés par le ministre en consultation avec les utilisateurs de son choix ou par les catégories d'utilisateurs mentionnées dans les lettres patentes. Certaines personnes ne peuvent être nommées administrateurs, notamment les représentants élus, les non-résidents et les administrateurs, les gestionnaires ou les employés des usagers d'un port.

L'AAPC est en accord avec les critères existants sur la composition du conseil des APC. Les armateurs et de nombreux

expéditeurs préfèrent néanmoins que la majorité des nominations soient faites directement par les usagers des APC. De nombreux intervenants souhaitent que les usagers siègent aux conseils des APC, comme cela est autorisé pour la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. Le Comité ne voit aucune raison pour laquelle les candidats aux postes d'administrateur des APC ne pourraient pas être des représentants dûment qualifiés des usagers. Il y a quantité d'avantages à avoir des personnes expérimentées et averties au sein d'un conseil, surtout dans le cas des plus petits ports où il se peut que le bassin de candidats ne soit pas très important. Les lettres patentes des APC contiennent des directives sur les conflits d'intérêts qui devraient suffire à apaiser les inquiétudes à cet égard.

souhaitée par les expéditeurs et déclarant que toute idée de fusion doit faire l'objet de consultations publiques.

### Gouvernance

#### Recommandation 5.16

Pour nommer les administrateurs des APC, le ministre devrait désigner des personnes inscrites sur la liste des candidats recommandés par le comité de mise en candidature des usagers. Au cas où le comité proposerait un nombre insuffisant de candidats, le ministre pourrait désigner toute autre personne qualifiée.

#### Recommandation 5.17

La LMC devrait être modifiée pour permettre à une personne qui est administrateur, gestionnaire ou employé d'un usager, de faire partie du conseil d'administration d'une APC. Le Comité a voulu répondre aux préoccupations des usagers qui souhaitent que les candidats les mieux qualifiés soient nommés au sein du conseil d'administration pour défendre leurs intérêts. Le nombre d'administrateurs qui siègent au conseil d'une APC est fixé dans ses lettres patentes et varie de sept à onze. À l'exception de Vancouver (neuf), les APC ont un conseil d'administration composé de sept personnes.

## Fusions d'Administrations portuaires canadiennes

### Recommandation 5.15

La LMC devrait être modifiée pour autoriser les fusions d'APC lorsque l'entité qui en résulte répond aux objectifs de la Politique maritime nationale et de l'article 8(1) de la LMC. La procédure de fusion devrait faire en sorte que tous les intervenants concernés participent à la décision finale d'intégrer ou de fusionner des APC.

L'AAPC a recommandé de modifier la LMC pour permettre aux APC de fusionner, à la condition qu'une telle alliance soit étayée par une analyse de rentabilité réaliste et convaincante. L'Administration portuaire de Vancouver a proposé que la LMC prévoie des fusions ou le partage de différents types d'activités entre des APC (p. ex. la planification stratégique) pour leur permettre de mieux faire face à la concurrence, en particulier celle des ports américains.

En dépit de la recommandation de l'AAPC, l'Administration portuaire de Fraser River et ses partenaires se sont dits préoccupés par l'idée de fusionner les ports de la vallée du Bas-Fraser en C.-B. qui se sont déclarés satisfaits de la structure actuelle des ports. En outre, les exploitants de terminaux et les usagers des ports craignent en général que ces fusions n'éliminent la concurrence



*Informations relatives à l'environnement*

**Recommandation 5.13**

Le gouvernement du Canada devrait assumer le coût qui se rattache à l'identification, à la surveillance et au signalement des risques environnementaux qui existaient au moment où il a créé les APC.

**Recommandation 5.14**

Les APC devraient assumer le coût qui se rattache à la mise à jour des informations concernant les risques environnementaux apparus depuis l'établissement des APC.

En vertu de la Politique du Conseil du Trésor sur l'environnement relatif aux biens immobiliers, Transports Canada doit s'assurer que des données sont recueillies sur les risques environnementaux relatifs aux biens faisant partie de son portefeuille. Une APC est investie du pouvoir d'accorder des servitudes ou des licences pour des services publics ou des services sur des biens immobiliers fédéraux gérés par elle. Actuellement, rien n'oblige les APC à recueillir des informations sur les risques environnementaux relatifs aux biens immobiliers fédéraux dont elles assurent la gestion.

Transports Canada propose de modifier la LMC pour obliger les APC à recueillir des informations sur les risques environnementaux relatifs aux biens immobiliers fédéraux.

En revanche, l'AAPC affirme que les APC n'ont pas été en mesure de fournir à Transports Canada un inventaire des déversements causés par des tiers sur les terrains de l'État, et ce, en raison du grand nombre de tuyaux appartenant à la fois à des organismes publics et privés qui déversent des effluents non traités dans les ports, sans compter le manque d'information sur leur existence. Si les APC, leurs administrateurs et gestionnaires risquent d'être tenus responsables des impacts environnementaux, ils n'ont alors aucune raison de vouloir recueillir de telles informations. Si le gouvernement du Canada a été impliqué dans des activités entraînant des risques environnementaux avant la création des APC, c'est alors à lui d'assumer le coût de collecte et de mise à jour de ces informations. Les APC doivent prendre en charge le coût de la mise à jour des données sur les risques environnementaux qui existent depuis qu'elles sont devenues responsables de la gestion des biens immobiliers.



Les conseils d'administration des APC

ont des responsabilités et des obligations fiduciaires et juridiques semblables à

celles d'une société du secteur privé

en vertu de l'article 22(1) de la LMC.

Pour s'acquitter de leurs fonctions,

les administrateurs doivent s'assurer

que les autorisations ou les interdictions

appropriées sont rigoureusement

appliquées aux activités qui se déroulent

sur les terrains ou dans les eaux

navigables du port.

Certains conseils d'administration des

APC ont obtenu des avis juridiques et

ont déclaré craindre qu'en vertu du

régime législatif et réglementaire en

vigueur, ils risquent, comme les APC,

d'être tenus responsables du rejet

d'effluents dans un port ou d'autres

impacts environnementaux en zone

portuaire. Les APC souhaitent que

des modifications soient apportées à la

LMC pour que ni les APC, ni leurs

administrateurs et gestionnaires ne

soient tenus responsables des problèmes

environnementaux qui existaient avant

leur création. Lorsque le gouvernement

du Canada a été impliqué dans des

activités entraînant des risques

environnementaux, il est alors

dérisonnable et improductif que les

APC et leurs administrateurs ou

gestionnaires soient tenus responsables

des conséquences de telles actions.

## Environnement

### Responsabilité

#### Recommandation 5.12

Ni les APC, ni leurs administrateurs

ou leurs gestionnaires ne devraient

être tenus responsables des conditions

environnementales qui existaient avant

la création des APC. Le gouvernement du

Canada devrait se porter garant des APC,

des administrateurs et des gestionnaires

pour les réclamations découlant de

ces conditions.

En vertu de l'article 62 de la LMC,

le gouvernement du Canada a adopté

le *Règlement sur l'exploitation des*

*administrations portuaires*. Ce règlement

interdit tout acte ou omission dans le

port ayant ou risquant d'avoir des effets

qui, notamment, « compromettent

la sécurité ou la santé des personnes

se trouvant dans le port », « cause[nt]

une nuisance », « cause[nt] des dégâts

matériels » et « [ont] des conséquences

néfastes sur la qualité du sol, de l'air

ou de l'eau », sauf autorisation expresse.

Parmi les autres lois sur l'environnement

qui concernent les APC, il faut

mentionner la *Loi sur les pêches*, la *Loi*

*sur les océans* et la *Loi canadienne sur la*

*protection de l'environnement*.

selon qu'il s'agit d'un achat, d'une vente ou d'un échange. La complexité de la procédure d'approbation et les dispositions d'autres lois et règlements empêchent les APC de boucler ces transactions dans des délais raisonnables. C'est pourquoi il faudrait que le gouvernement du Canada modifie la LMC pour accélérer les transactions immobilières.

### *Produits de la vente*

#### **Recommandation 5.11**

Tous les produits qu'une APC retire de l'aliénation d'un bien immobilier fédéral sous sa gestion devraient être versés dans un fonds de fiducie ou un fonds distinct pour que l'APC puisse les réinvestir dans ses infrastructures.

Avant l'entrée en vigueur de la LMC, les administrations portuaires conservaient les produits de la vente des terrains portuaires selon certaines conditions. À l'heure actuelle, les APC ne sont guère disposées à céder des biens immobiliers excédentaires ou à conclure des transactions qui durent depuis des années, ceci en raison du temps et des investissements requis et parce qu'elles ne peuvent pas conserver les produits de la vente ni réclamer au gouvernement du Canada le remboursement des coûts administratifs s'y rapportant.

Lorsque des ministères vendent des biens immobiliers fédéraux qu'ils administrent, les produits sont versés au Trésor public. Il existe un moyen qui leur permet de récupérer une partie ou la totalité de ces produits auprès du Conseil du Trésor, mais il n'existe aucun mécanisme comparable pour les APC.

L'AAPC a demandé que l'article 46 de la LMC soit révisé pour permettre à une APC de conserver les produits de la vente des biens immobiliers fédéraux dans le but de réinvestir dans les installations portuaires. L'AAPC est d'avis que si l'on permet aux APC de conserver les produits à cette fin, cela leur permettra de développer leurs activités et d'améliorer leurs infrastructures en accord avec leur mandat de gestion. Cela favorisera également l'aménagement d'un réseau portuaire national efficace et concurrentiel, ce qui est conforme à la Politique maritime nationale.

De nombreux intervenants sont favorables au fait que les ports puissent conserver les produits de la vente des biens immobiliers fédéraux. Ils stipulent toutefois que ces fonds doivent servir à l'amélioration des infrastructures et non pas à compenser les dépenses d'exploitation.

Le Comité souscrit à l'interprétation de la LMC par la Cour d'appel fédérale et estime qu'il serait inopportun de modifier la loi pour permettre la révision de ces contrats en fonction des conditions économiques.

### Biens immobiliers fédéraux

#### *Achat, aliénation et échange*

#### Recommandation 5.8

Tous les biens immobiliers jugés par les APC excédentaires aux activités portuaires décrites à l'article 28(2) de la LMC devraient être transférés à une valeur nominale de l'annexe B à l'annexe C des lettres patentes de chaque APC.

#### Recommandation 5.9

Les procédures de demande et d'approbation pour l'achat, l'aliénation et l'échange de biens immobiliers fédéraux devraient être simplifiées et rationalisées afin que les APC puissent effectuer ces opérations dans un délai raisonnable.

#### Recommandation 5.10

Le sous-alinéa 46(1)b)(i) de la LMC devrait être modifié afin de permettre aux APC d'échanger des biens immobiliers fédéraux contre des biens immobiliers non fédéraux dont la valeur marchande est comparable ou supérieure.

La procédure d'approbation pour l'achat, l'aliénation et l'échange de biens immobiliers fédéraux gérés par les APC est à ce point complexe et fastidieuse que celles-ci hésitent beaucoup à se lancer dans ce genre de transaction. Ce problème est aggravé par le fait que les APC n'ont pas le droit de conserver les produits de la vente, ce qui ne les incite guère à envisager ce type de transactions. En revanche, les APC optent fréquemment pour la location des biens immobiliers excédentaires, ce qui n'est pas toujours la solution commerciale la plus avantageuse.

L'article 44(6) de la LMC stipule qu'une Administration portuaire ne peut gérer, occuper et détenir que les immeubles et les biens immobiliers qui sont mentionnés dans ses lettres patentes. L'annexe B des lettres patentes d'une APC donne la liste des terrains qui sont des biens immobiliers fédéraux, alors que l'annexe C donne la liste des terrains non fédéraux. Dans les faits, lorsque le gouvernement du Canada a créé les APC, la plupart des biens immobiliers se sont retrouvés dans l'annexe B.

Pour être conformes à l'article 44, toutes les transactions relatives aux biens immobiliers fédéraux sont sujettes à la délivrance de lettres patentes supplémentaires qui doivent être approuvées par le ministre. La procédure d'approbation et les obligations liées à chaque transaction foncière diffèrent

aux PTLIF) et sur la compétitivité avec les ports américains. Pour certaines APC, les PTLIF représentent un coût de près de 25 % de leurs revenus bruts et, dans certains cas, ces paiements sont supérieurs à leur bénéfice net. Les APC font observer que le gouvernement fédéral verse des PTLIF pour les voies navigables et les installations qui appartiennent à l'État et qui sont gérées par la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (CGVMSTL). Les APC sont d'avis que le gouvernement du Canada doit verser des PTLIF sur les terrains fédéraux qu'elles gèrent, en concordance avec le traitement dont bénéficie la CGVMSTL.

### Droits et baux

#### Recommandation 5.7

La LMC devrait être modifiée pour exclure les frais de location de la définition des droits.

En vertu de l'article 49 de la LMC, les APC peuvent fixer les droits à payer pour l'utilisation d'un port, pour les marchandises transitant par un port ou pour les services fournis par l'APC en rapport avec l'exploitation du port. L'article 50 de la LMC interdit aux APC d'exercer une discrimination entre les utilisateurs ou les catégories d'utilisateurs, d'accorder un avantage injustifié à un utilisateur quelconque et d'imposer un désavantage injustifié ou déraisonnable à un utilisateur. Récemment,

la Cour d'appel fédérale a décrété que les frais de location ne sont pas des droits au sens de la LMC et que les articles 49 et 50 de la LMC ne s'appliquent pas à ces frais. Par souci de clarté, l'AAPC aimerait que la définition des droits soit modifiée pour exclure les frais de location et de loyer. Elle soutient que si l'article 50 de la LMC visait chaque convention de bail, licence, ou autre, cela aboutirait à des contestations judiciaires constantes et résulterait en un véritable chaos administratif pour les APC. Cela entraînerait également des coûts exorbitants et une baisse du bénéfice net, étant donné que chaque bail pourrait être rouvert pour être à nouveau négocié. Les APC estiment que les baux sont des contrats commerciaux négociés librement entre deux parties pour l'utilisation des terrains portuaires. Elles estiment que ces conventions ne doivent pas faire l'objet d'un examen administratif, car elles sont confidentielles et elles reflètent la logique du marché.

En revanche, les exploitants de terminaux et les expéditeurs préconisent une modification de la LMC pour confirmer que les droits découlant des baux doivent être assujettis à la définition des droits figurant dans la LMC. Ils sont favorables à la création d'un mécanisme de règlement des différends entre les usagers d'un port et les APC, prévoyant un recours à l'arbitrage ou à un examen de l'Office des transports du Canada.



**Paiements tenant lieu d'impôts fonciers**

**Recommandation 5.6**

Lorsque le gouvernement du Canada continue d'être propriétaire de terrains dans les limites d'une APC, il devrait effectuer des paiements tenant lieu d'impôts fonciers sur les terrains qui lui appartiennent.

Selon le droit constitutionnel canadien, les activités et les biens de l'État ne sont généralement pas imposables à l'échelle provinciale ou municipale. Une telle exonération s'applique aux activités auxquelles l'État se livre directement ou par l'entremise de ses mandataires. Même si le gouvernement du Canada est exonéré d'impôt depuis 1950, il assume volontairement une part équitable des dépenses des administrations locales.

Les contributions du gouvernement aux dépenses des administrations locales dans les municipalités où il possède des biens sont désignées sous l'appellation de paiements tenant lieu d'impôts fonciers (PTLIF).

Toutes les APC, à l'exception de l'Administration portuaire de Montréal, ont dénoncé l'obligation de PTLIF. Leurs craintes portent essentiellement sur les questions de viabilité financière (en particulier des anciennes commissions portuaires qui n'étaient pas assujetties

leurs installations à des tiers. C'est pourquoi l'AAPC soutient que les frais calculés sur les revenus bruts devraient être abolis. À défaut de quoi, selon elle, ces frais devraient tout au moins servir à l'aménagement d'un futur réseau portuaire national.

La plupart des ports membres de l'AAPC, de même que les exploitants de terminaux, les gouvernements municipaux et provinciaux, les syndicats et d'autres intervenants, partagent le point de vue de l'AAPC sur la question des frais. Certains intervenants, comme les Administrations portuaires de Halifax et de Montréal, paraissent favorables au paiement d'une redevance annuelle calculée d'après les revenus nets, estimant que cela cadre mieux avec les pratiques commerciales reconnues et avec la notion de « commercialisation » du gouvernement.

Puisqu'il est opportun que les APC paient des dividendes au gouvernement du Canada pour l'utilisation de ses actifs et pour maintenir en vigueur leurs lettres patentes, le Comité pense que ces dividendes devraient être calculés en fonction des revenus nets de chaque APC et ne devraient pas être perçus comme un flux de revenus visant à neutraliser les dépenses du réseau de transport maritime.



gouvernement fédéral un rendement sur l'utilisation de ses actifs. Les lettres patentes de chaque APC établissent la formule de calcul des frais annuels sur ses revenus bruts.

L'AAPC soutient que, dans bien des cas, les frais calculés sur les revenus bruts ont pour effet de drainer les réserves de capital des APC alors que ces revenus sont nécessaires pour réinvestir dans les infrastructures portuaires afin d'avoir un réseau portuaire efficace et compétitif. Dans certains cas, ces frais peuvent faire courir des risques financiers aux APC, réduisant ainsi leur autonomie financière. Pour maintenir en vigueur leurs lettres patentes, les APC doivent payer ces frais. À défaut d'agir ainsi, une APC devient incapable de s'acquitter des obligations qui lui échoient. Des iniquités sont également observables entre les APC, car certaines d'entre elles ne sont que propriétaires d'installations portuaires louées à des tiers, alors que d'autres exploitent elles-mêmes leurs installations. Dans le premier cas, ce sont les locataires du secteur privé qui assument les coûts d'exploitation tandis que les revenus des ports exploitants sont dans une large mesure neutralisés par leurs dépenses d'exploitation. Il en résulte que les ports exploitants paient des frais plus élevés sur leurs revenus bruts par rapport aux liquidités dont ils disposent, alors que ce n'est pas le cas pour les ports qui louent

à autoriser un amortissement accéléré des investissements pour les infrastructures aménagées par le secteur privé dans les limites d'une APC.

Outre le financement direct et les autres formes d'aide apportées à l'échelle fédérale, des états et des municipalités, les ports des États-Unis bénéficient d'un traitement fiscal spécial pour les garanties données aux prêteurs selon certaines conditions. Certains ports américains peuvent émettre des obligations exonérées d'impôt dont l'effet est de réduire considérablement le coût d'emprunt d'un port. Le Comité souscrit à la constitution d'un régime fiscal plus avantageux afin de faciliter l'accès au financement des APC et favoriser les investissements du secteur privé dans celles-ci. Le Comité est également d'avis que le gouvernement du Canada devrait offrir d'autres mesures d'incitation accessibles aux investisseurs et aux APC pour atteindre ce but.

### Frais calculés sur les revenus bruts

#### Recommandation 5.5

Les frais payables au gouvernement fédéral devraient être calculés en pourcentage du revenu net d'une APC. L'alinéa 8(2)h) de la LMC prévoit le paiement de frais calculés sur les revenus bruts d'une APC. Cela procure au

publics pour les infrastructures portuaires. Ces points de vue bénéficient de l'appui général de tous les intervenants.

### *Limites d'emprunt des APC*

#### **Recommandation 5.3**

Les procédures de demande et d'approbation visant à hausser les limites d'emprunt devraient être simplifiées et rationalisées afin que les APC puissent réaliser leurs projets dans un délai raisonnable.

L'alinéa 8(2)1) de la LMC prévoit que les lettres patentes d'une APC doivent comporter une limite de ses pouvoirs d'emprunt. Toutes les APC ont la possibilité de demander au ministre de hausser cette limite et le gouverneur en conseil peut approuver l'émission des lettres patentes supplémentaires le permettant. À ce jour, certaines APC ont sollicité et obtenu une augmentation de leurs limites d'emprunt, mais cette procédure peut s'avérer longue et fastidieuse.

L'AAPC soutient que la capacité d'emprunt limitée par le niveau de liquidités ne permet pas aux APC de financer des travaux d'infrastructure importants. Celle-ci affirme que la LMC empêche une APC d'emprunter des fonds dont elle aurait besoin pour assurer le financement de nouveaux terminaux maritimes pouvant coûter des centaines de

millions de dollars. Une APC doit donc faire appel au secteur privé pour se procurer les capitaux nécessaires, lesquels sont accordés uniquement sur la base de ses recettes futures puisqu'elle ne peut fournir de biens immobiliers fédéraux en garantie.

L'AAPC recommande de lever toutes les limites d'emprunt dans la LMC, et un bon nombre d'intervenants (expéditeurs, gouvernements, travailleurs portuaires, etc.) recommandent de laisser le soin aux établissements prêteurs de fixer les limites d'emprunt. Il n'en reste pas moins que les limites d'emprunt qui figurent dans les lettres patentes servent l'intérêt du public en protégeant l'intégrité financière des APC.

Le Comité est d'avis que les APC doivent continuer à se prévaloir du régime en place et à demander, au besoin, une hausse de leurs limites d'emprunt. Cependant, la procédure d'approbation doit être simplifiée pour faire en sorte que les APC puissent réaliser leurs projets dans des délais raisonnables.

### *Options de financement*

#### **Recommandation 5.4**

Le gouvernement devrait songer à d'autres modes de financement de nouvelles infrastructures portuaires comme les obligations exonérées d'impôt souvent utilisées aux États-Unis. Le gouvernement devrait également songer

dont elles ont besoin, tandis que d'autres ne le peuvent pas pour diverses raisons, notamment dû au manque de liquidités attribuable aux volumes de trafic et à certaines obligations financières que la LMC leur impose.

Il est clair aux yeux du Comité que le gouvernement du Canada devra éventuellement jouer un rôle actif à l'égard de la viabilité financière des APC. Pour ce faire, il devrait être prêt à favoriser les investissements privés ou à investir directement dans les infrastructures de transport maritime pour les rendre dynamiques et compétitives, tel que décrit dans les objectifs de la LMC.

### Investissements du gouvernement du Canada dans les APC

#### Recommandation 5.1

Le gouvernement du Canada devrait investir dans les infrastructures des APC lorsque le montant de capital nécessaire dépasse la capacité d'une APC à le financer à même ses liquidités, et comme c'est le cas actuellement, et après qu'un plan d'affaires supportant ces investissements a été approuvé par le ministre concerné.

Bien qu'une APC puisse emprunter pour ses besoins en capitaux, ces derniers peuvent dépasser sa capacité d'emprunt, laquelle est

dépendante de son aptitude à honorer sa dette à même ses liquidités. Le Comité craint que l'incapacité des APC à financer les projets d'infrastructures requis n'aille en définitive à l'encontre des objectifs et des intentions du gouvernement du Canada tels qu'énoncés dans la LMC.

### Accès aux programmes de financement de l'état

#### Recommandation 5.2

Il y a lieu de clarifier l'article 25 de la LMC pour faire en sorte que les APC soient autorisées à se prévaloir des programmes offerts par le gouvernement du Canada à d'autres entreprises canadiennes.

Étant donné que l'article 25 de la LMC stipule que le gouvernement du Canada ne peut accorder aucun crédit à une APC, sauf dans des cas limités, les APC n'ont pas accès aux programmes de financement du fédéral dont peuvent se prévaloir d'autres entreprises canadiennes. L'Association des administrations portuaires canadiennes (AAPC) est d'avis que l'accès à ces programmes permettrait aux APC de moderniser leurs infrastructures lorsque le coût des travaux dépasse leur capacité d'emprunt. L'AAPC ajoute que ces programmes contribueraient à remédier au déséquilibre entre les États-Unis et le Canada concernant l'accès aux crédits

## Chapitre 5

### Recommandations relatives aux Administrations portuaires canadiennes

Les Administrations portuaires canadiennes (APC) se caractérisent par une grande diversité sur le plan de l'origine, des types et des volumes de marchandises et, par conséquent, des marchés qu'elles desservent. Chaque APC contribue à l'économie nationale et à la compétitivité du Canada. Le Comité est d'avis cependant que certaines APC jouent un rôle direct à l'échelle internationale, alors que d'autres jouent un rôle de soutien, encore que très important, dans un contexte plus régional. Les besoins financiers de chaque APC sont différents, mais il est clair, lorsqu'il existe une concurrence directe ou

**Les Administrations portuaires canadiennes (APC) se caractérisent par une grande diversité sur le plan de l'origine, de la destination, des types et des volumes de marchandises et, par conséquent, des marchés qu'elles desservent. Chaque APC contribue à l'économie nationale et à la compétitivité du Canada.**

indirecte avec des ports américains, qu'il faut à tout prix améliorer les infrastructures et faciliter l'accès à des capitaux. Pour assurer la santé d'une APC, il est essentiel qu'elle ait accès aux capitaux nécessaires pour rénover et agrandir ses infrastructures. L'article 25 de la LMC interdit au gouvernement du Canada d'investir dans les APC, sauf dans des cas exceptionnels. En termes pratiques, la seule source de capitaux qui existe aujourd'hui est l'endettement à cause de l'interdiction faite aux APC de donner des biens immobiliers fédéraux en garantie. Il est possible que certaines APC puissent emprunter pour aménager les infrastructures



L'évolution rapide et constante de l'industrie du transport maritime réclame un examen régulier de la LMC. Il est dans l'intérêt des intervenants et de tous les Canadiens que la LMC soit examinée régulièrement et modifiée, au besoin, pour que la Politique maritime nationale continue d'être mise en œuvre avec succès.

assurer la croissance soutenue et l'avvenir du transport maritime. L'article 4 de la LMC énonce les objectifs de la Politique maritime nationale sans toutefois reconnaître explicitement l'importance intrinsèque du transport maritime pour l'économie canadienne. De récentes lois fédérales, comme la *Loi sur les océans*, font amplement usage de préambules pour exposer un énoncé de mission au nom du peuple canadien.



## Chapitre 4

### Recommandations générales

#### Recommandation 4.1

Tel que suggéré par une vaste majorité d'intervenants, le Comité recommande l'ajout d'un préambule à la *Loi maritime du Canada* qui reconnaîtrait explicitement l'importance historique et actuelle du transport maritime pour notre patrimoine national, notre souveraineté et notre économie.

#### Recommandation 4.2

Étant donné l'évolution rapide des conditions affectant l'industrie maritime, l'article 144 de la LMC devrait être modifié afin de prévoir un examen de la loi tous les cinq ans.

Il est clair aux yeux du Comité que les intervenants sont généralement satisfaits des initiatives prises par le gouvernement du Canada depuis le dévoilement de la Politique maritime nationale qui consiste à céder et à commercialiser une partie de l'industrie du transport maritime. Il n'en reste pas moins qu'il y a encore de nombreux défis à relever et que le processus de maintien et de développement d'un réseau de transport maritime dynamique est loin d'être terminé.

La reconnaissance de la contribution

exemplaire de ce secteur à l'économie

du Canada est indispensable si l'on veut

La reconnaissance  
de la contribution  
exemplaire de ce  
secteur à l'économie  
du Canada est  
indispensable si l'on  
veut assurer la  
croissance soutenue  
et l'avenir du  
transport maritime.

de ports et d'infrastructures intérieures. La mondialisation touche tous les secteurs de l'économie canadienne, notamment les consommateurs ainsi que les fournisseurs et les usagers des services de transport maritime. En raison des changements rapides qui surviennent sur les marchés mondiaux et dans l'industrie maritime internationale, cette tendance ne fera que s'accroître.

- Le commerce mondial et le trafic maritime international connaissent une croissance de plus en plus rapide en raison de la constitution de réseaux intermodaux hautement efficaces sur tout le continent nord-américain. C'est ainsi que Halifax, Montréal et Vancouver bénéficient toutes de l'existence de trains-blocs spécialisés qui transportent des conteneurs directement depuis leurs quais jusqu'à la plaque tournante de Chicago selon des échéanciers hautement concurrentiels avec ceux des ports américains. Les expéditeurs et les compagnies de navigation sélectionnent désormais les ports d'escale en fonction des coûts et des services. Puisque l'on a recours à des navires de plus en plus grands, le secteur maritime doit, conséquemment, adapter ses infrastructures dans les meilleurs délais.
- En dépit de la croissance et de la notoriété du trafic conteneurisé, l'expédition et la maintenance des

marchandises en vrac continuent de dominer le secteur du transport maritime au Canada. Le transport des produits en vrac comme les produits pétroliers, les céréales, le minerai de fer, le soufre, la potasse, le charbon, le bois d'œuvre et les minéraux concentrés occupe une très grande part des activités des APC et des ports publics et a de profondes répercussions sur l'économie nationale.

- La dévaluation du dollar canadien par rapport à la devise américaine depuis dix ans a incontestablement rehaussé la compétitivité internationale des produits canadiens et des infrastructures canadiennes de transport maritime. Aucun secteur de l'économie ne peut réussir à long terme s'il est tributaire de facteurs indépendants de sa volonté. Or, le secteur du transport maritime du Canada ne doit pas compter sur un dollar dévalué pour assurer sa compétitivité. Par exemple, l'Administration portuaire de Vancouver affirme qu'une hausse du dollar canadien qui aboutirait à une valeur équivalant à 0,70-0,72 \$US renversera la situation concurrentielle en faveur des ports américains.
- La ratification par le gouvernement du Canada du Protocole de Kyoto exige une baisse importante des émissions de gaz à effet de serre laquelle pourrait être plus facilement atteinte grâce à un recours accru au transport maritime.

bien répondre aux objectifs en matière de transport maritime fixés par le gouvernement du Canada dans la LMC :

- La LMC ne reconnaît pas explicitement

important facteur de croissance de l'économie canadienne. D'autres

pays considèrent les infrastructures de transport maritime comme des facteurs de croissance économique

intrinsèques et de facilitation du

commerce tandis que le Canada semble percevoir le transport maritime comme une source de revenu. Par exemple, États-Unis estiment que le transport maritime est indispensable au secteur industriel. Ils ont prouvé leur adhésion à ce principe en le supportant

financièrement, de façon directe et

indirecte, et en adoptant des lois visant à le soutenir. Les ports canadiens et américains se disputent une part du

marché des marchandises importées et exportées en Amérique du Nord. Le

traitement par les États-Unis de ses ports en tant que facteurs de croissance économique aboutit à des règles du jeu

de plus en plus inégales pour les ports

canadiens concurrents.

- Le marché maritime mondial continue

d'être concentré entre les mains de

quelques grandes multinationales qui

dictent les règles en matière de services,

États-Unis, représentant près de 70 % des exportations et 40 % des importations en valeur. Les pourcentages sont encore plus élevés en terme de tonnage. Le transport maritime est donc une composante essentielle du commerce international du Canada (voir tableau I).

Les retombées économiques des activités maritimes sont attestées par les volumes de marchandises transportées dans le cadre des échanges commerciaux intérieurs, transfrontaliers et internationaux (figure I).

**Figure 1**  
**Marchandises maritimes du Canada**  
**manutentionnées par secteur – 2001**  
**(millions de tonnes)**



Source: Statistique Canada and Transports Canada

Les faits et enjeux suivants ont été soulevés à maintes reprises par la grande majorité des intervenants. Le Comité juge qu'il est fondamental de les considérer dans ses recommandations et observations afin de

Tableau 1

Commerce entre le Canada et les pays autres que les États-Unis, par mode et par secteur, 1997-2001

Année	Exportations <sup>1</sup>	Part (%)				
		Milliards de dollars	Routier	Ferroviaire	Maritime	Aérien
1997	54,2	9,1	1,7	72,8	16,4	0,0
1998	48,5	7,8	1,3	71,3	19,6	0,0
1999	46,8	6,6	1,7	70,9	20,8	0,0
2000	53,6	6,3	1,3	69,6	22,8	0,0
2001	51,0	6,1	1,7	67,9	24,4	0,0
Imports						
1997	88,5	31,3	4,5	40,1	22,0	2,1
1998	95,0	35,9	3,6	37,5	21,8	1,1
1999	104,7	34,7	3,3	38,2	23,3	0,5
2000	127,2	30,9	3,5	41,3	23,8	0,6
2001	124,6	32,2	3,9	40,3	22,0	1,6
Part (%)						
Année	Exportations	Millions de tonnes <sup>2</sup>	Routier	Ferroviaire	Maritime	Aérien
1997	189,9	1,0	0,2	98,4	0,4	0,0
1998	183,6	0,9	0,2	98,6	0,3	0,0
1999	182,3	1,7	0,3	97,7	0,3	0,0
2000	168,3	2,6	0,7	96,3	0,4	0,0
2001	184,4	2,4	0,3	96,2	1,2	0,0
Imports						
1997	83,4	7,4	1,0	79,7	1,4	10,4
1998	81,2	12,1	1,4	76,5	2,1	8,0
1999	78,0	11,6	1,5	80,7	1,9	4,3
2000	85,3	9,3	1,2	84,8	2,2	2,4
2001	85,2	10,3	1,3	78,8	2,0	7,5

<sup>1</sup> Total des exportations, y compris les exportations et les réexportations nationales. Données préliminaires pour 2001.  
<sup>2</sup> Tonnage estimé selon les facteurs de conversion du poids établis par Statistique Canada.

Source : Statistique Canada, cat. nos 65-202 et 65-203 : Tableaux spéciaux : Transports Canada, adapté de Statistique Canada.



## Chapitre 3

### Contexte de l'examen et enjeux

Le transport maritime fait partie intégrante des échanges commerciaux intérieurs et internationaux. Le transport maritime domestique rivalise avec d'autres moyens de transport canadiens. De plus, les routes et les infrastructures canadiennes de transport maritime, notamment la

Voie maritime du Saint-Laurent et les APC, mènent une lutte farouche à leurs concurrents américains. Le transport maritime international est le lien vital qui permet au Canada d'être concurrentiel sur les marchés mondiaux. Le réseau de transport des marchandises est un élément névralgique de la compétitivité du pays. Les ports et les activités maritimes ont de profondes répercussions sur les objectifs socio-économiques locaux, régionaux et nationaux.

**Le réseau de transport des marchandises est un élément névralgique de la compétitivité du pays. Les ports et les activités maritimes ont de profondes répercussions sur les objectifs socio-économiques locaux, régionaux et nationaux.**

La viabilité économique du Canada dépend de plus en plus du commerce international. Le gouvernement du Canada investit des millions de dollars pour favoriser le commerce international par le biais d'entités comme la Banque de développement du Canada, Exportation et développement Canada, la Société commerciale du Canada, les Programmes d'aide aux exportations, Équipe Canada et la Stratégie Innovation. En 2001, le commerce international du Canada avec des pays autres que les États-Unis s'est chiffré à 51 milliards de dollars pour les exportations et à 125 milliards de dollars pour les importations. Même si le transport maritime est relativement méconnu en dehors des cercles maritimes, c'est incontestablement le transport maritime qui prédomine dans les échanges commerciaux autres que les



le cadre et les amendements qui seront apportés à la LTC et à la LMC seront incomplets si l'on ne prend pas en compte les avantages et les retombées du transport maritime et sa contribution à l'économie du Canada.

Par ailleurs, l'article 5 de la LTC et l'article 4 de la LMC établissent des objectifs dont le but est de veiller à ce que le transport maritime du Canada appuie les objectifs socio-économiques locaux, régionaux et nationaux tout en contribuant à la compétitivité et aux échanges commerciaux du Canada. Les intervenants et le Comité sont d'avis que les exigences des programmes de recouvrement des coûts et d'autonomie

financière entraveront le respect des principes et des objectifs énoncés à l'article 5 de la LTC et à l'alinéa 4a) de la LMC. C'est en tenant compte de ces préoccupations que le Comité, après délibérations, a formulé des recommandations et des observations visant à clarifier la LMC et à la rendre plus cohérente avec les objectifs de la Politique maritime nationale. Ceci permettrait de « répondre pleinement aux besoins sociaux, économiques et environnementaux de la prochaine décennie et au-delà, et améliorer la qualité de vie des Canadiens ». (*communiqué de presse de Transports Canada n° H 013/03, 25 février 2003*).

introduire la notion du recouvrement des coûts pour tous les moyens de transport en adoptant la *Loi sur les transports au Canada* (LTC), alors que la *Loi sur les océans* enchâsserait le principe d'un recouvrement des coûts au titre des droits de services maritimes. La LTC a été adoptée en mai 1996, la *Loi sur les océans* en décembre 1996 et la LMC en juin 1998.

Au printemps 2000, un examen de la LTC fut entrepris. Cet examen a conduit, en juin 2001, à la publication d'un rapport intitulé *Vision fondée sur l'équilibre*. Ce rapport traite des grandes questions qui intéressent tous les moyens de transport et de certains aspects liés au transport maritime. Il s'agit d'un document important dont les recommandations ont entraîné des propositions de modifications à la LTC. *Droit devant – Une vision pour les transports au Canada*, publié par le ministre des Transports en février 2003, fournit un cadre au gouvernement du Canada pour faire face aux principaux défis auxquels est confronté le réseau de transport du Canada à moyen et à long terme. Le Comité suggère respectueusement que

**Par ailleurs, l'article 5 de la LTC et l'article 4 de la LMC établissent des objectifs dont le but est de veiller à ce que le transport maritime du Canada appuie les objectifs socio-économiques locaux, régionaux et nationaux tout en contribuant à la compétitivité et aux échanges commerciaux du Canada.**

échanges intérieurs et internationaux. Ces ports nationaux allaient être gérés par des Administrations portuaires canadiennes. Les ports appartenant à une deuxième catégorie (les ports régionaux et locaux) allaient, à l'intérieur d'une période de six ans, être cédés aux gouvernements provinciaux, aux administrations municipales, aux organismes communautaires, à des intérêts privés et à d'autres groupes. Les ports éloignés demeureraient sous le contrôle de Transports Canada, à moins que des groupes locaux ne manifestent le désir de s'en porter acquéreurs. Le gouvernement du Canada poursuivrait la commercialisation de l'exploitation de la Voie maritime du Saint-Laurent et moderniserait les services de pilotage. Les services de traversier seraient aussi commercialisés, mais les services garantis par la Constitution continueraient de bénéficier de l'aide fédérale. Pour atteindre ces objectifs, une nouvelle loi d'ensemble régissant le secteur maritime s'imposait. En outre, on allait

intervenants de tout le pays et ont organisé de nombreuses consultations sur les questions se rattachant à la politique maritime. En décembre 1995, le gouvernement a publié la Politique maritime nationale et a déclaré son intention d'adopter une loi prévoyant des changements en profondeur dans le secteur portuaire, pour la Voie maritime du Saint-Laurent, les services de traversier et de pilotage. Ses objectifs étaient les suivants :

- assurer des services de transport maritime abordables, efficaces et sécuritaires;

- favoriser une concurrence

équitable basée sur des règles de transport maritime;

- déplacer le fardeau financier pour le transport maritime du contribuable canadien à l'utilisateur;

- réduire les infrastructures et les niveaux de service le cas échéant, selon les besoins des utilisateurs;

- poursuivre l'engagement du gouvernement du Canada envers la sécurité des transports, un environnement propre et les services aux collectivités isolées désignées. Le gouvernement maintiendra aussi son

engagement envers toutes ses obligations constitutionnelles. Le principe de la commercialisation se retrouve partout dans la Politique maritime nationale. Dans certains cas, la commercialisation signifie la création de nouvelles structures de gestion pour rendre les opérations plus efficaces. Dans d'autres, elle signifie la réduction des coûts pour le contribuable en comptabilisant les coûts réels du service, en s'assurant que les coûts sont clairs et transparents pour les utilisateurs et en élaborant des systèmes de facturation plus efficaces. Elle signifie aussi de laisser ces derniers décider des services qu'ils recevront et paieront. Elle peut également vouloir laisser au secteur privé le soin de fournir certains services. La commercialisation, dans tous les cas, signifie l'élimination de la réglementation inutile et de la législation désuète. (*extrait de la page 3*)

La Politique maritime nationale constitue un ambitieux programme, qui va même jusqu'à intégrer le concept de recouvrement des coûts par l'État dans le respect des besoins de l'industrie. La politique prévoit la création d'un réseau portuaire national qui comprendra les ports alors jugés financièrement autonomes et névralgiques pour les

## Chapitre 2

### La Loi maritime du Canada – Historique et point de vue du Comité

En 1994, conscient que d'importants segments du réseau de transport du Canada ne fonctionnaient pas en toute efficacité et désireux de réduire la participation de l'État à la gestion et au soutien financier du réseau, le ministre des Transports de l'époque a élaboré une stratégie globale visant à moderniser le réseau de transport du Canada et à le préparer à affronter le XXI<sup>e</sup> siècle. Pour atteindre ses objectifs, le gouvernement du Canada a réalisé plusieurs études sur l'ensemble des modes de transport. À la demande du ministre des Transports, le Comité permanent des transports (CPT) de la Chambre des communes a entrepris une étude approfondie de l'industrie maritime canadienne au début de 1995. Le Comité a voyagé dans tout le pays et a entendu les exposés des parties intéressées, notamment des gouvernements provinciaux, des municipalités, des syndicats, des expéditeurs

et d'autres intervenants du secteur maritime. La présentation du rapport du CPT, intitulé *Une stratégie maritime nationale*, comportait la déclaration liminaire citée en introduction au présent rapport et ajoutait : *Cet examen a pour objectif la mise au point d'un réseau de transport maritime efficient, fiable et compétitif, à un coût qui nous permettra de maintenir notre compétitivité sur les marchés mondiaux sans compromettre la sécurité et la protection de l'environnement, qui sont d'une importance capitale. (surbrillance ajoutée)*

Le rapport du CPT contenait 33 recommandations dont plusieurs ont été mises en oeuvre par le gouvernement. Après avoir reçu le rapport du CPT en mai 1995, les représentants de Transports Canada ont tenu des réunions avec les



des États-Unis, les intervenants affirment, et le Comité en convient, que le gouvernement du Canada doit favoriser l'entretien et le développement des infrastructures nécessaires à l'atteinte des objectifs de la LMC tout en répondant aux besoins des usagers.

À l'instar des intervenants consultés, le Comité a eu de la difficulté à distinguer les problèmes inhérents à la LMC des questions dépassant sa mise en œuvre, autrement dit, entre les « recommandations » et les « observations ». Les questions qui, de l'avis du Comité, sont reliées directement ou indirectement à la mise en œuvre de la LMC, font l'objet de recommandations. D'autres questions font l'objet d'observations. Toutefois, le Comité est d'avis que les recommandations et les observations sont d'égale importance et sont inextricablement liées.

Le rapport formule deux recommandations générales et contient un certain nombre de recommandations particulières sur les problèmes de mise en œuvre qui ont concerné les Administrations portuaires canadiennes, la Voie maritime du Saint-Laurent, les ports publics, les services de pilotage et les services de traversier. Le dernier chapitre contient les observations que le Comité et la grande majorité des intervenants de tout le Canada ont jugé être fondamentalement liées aux principes directeurs de la LMC.

*favorise et prend en compte l'apport des utilisateurs et de la collectivité où un port ou havre est situé;*

(g) *prévoir la cession, notamment par voie de transfert, de certains ports et installations portuaires;*

(h) *favoriser la coordination des activités maritimes avec les réseaux de transport aérien et terrestre.*

Le Comité est d'avis que l'alinéa 4a) de la LMC reflète un principe d'importance fondamentale et primordial. Le Comité croit que l'élaboration et l'exécution de toute politique de l'État de nature à affecter le transport maritime, qu'elle découle ou non de la LMC, devrait refléter non seulement ce principe, mais également les autres éléments énoncés à l'article 4. Les intervenants sont convaincus, et le Comité soutient respectueusement, que l'un des objectifs de la Politique maritime nationale de 1995 qui est de :

*déplacer le fardeau financier du transport maritime du contribuable canadien à l'utilisateur;*

est incompatible avec les objectifs fondamentaux de la LMC.

Compte tenu de l'approche adoptée par d'autres pays à l'égard de leurs infrastructures de transport maritime, en particulier celle



de soutien efficace pour la réalisation des objectifs socio-économiques locaux, régionaux et nationaux, et qui permettra de promouvoir et préserver la compétitivité du Canada et ses objectifs commerciaux;

(b) fonder l'infrastructure maritime et les services sur des pratiques internationales et des approches comparables avec celles de ses principaux partenaires commerciaux dans le but de promouvoir l'harmonisation des normes qu'appliquent les différentes autorités;

(c) veiller à ce que les services de transport maritime soient organisés de façon à satisfaire les besoins des utilisateurs et leur soient offerts à un coût raisonnable;

(d) fournir un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement;

(e) offrir un niveau élevé d'autonomie aux administrations locales ou régionales des composantes du réseau des services et installations portuaires et prendre en compte les priorités et les besoins locaux;

(f) gérer l'infrastructure maritime et les services d'une façon commerciale qui

(i) des recommandations relatives aux modifications de la *Loi maritime du Canada* qui sont conformes aux principes fondamentaux de la loi et qui représentent essentiellement une mise au point de la loi destinée à régler les questions liées à la mise en œuvre;

(ii) une liste d'autres questions définies dans des présentations de parties intéressées, qui exigent des modifications qui débordent de la portée des questions liées à la mise en œuvre traitées dans le rapport du Comité.

Dans l'exécution de son mandat, le Comité a compris qu'il devait garder à l'esprit les principes généraux énoncés dans la Politique maritime nationale de décembre 1995 et à l'article 4 de la LMC. Le texte intégral de cette dernière disposition est reproduit ci-après :

Politique maritime nationale

4. Il est déclaré que l'objectif de la présente loi est de :

(a) mettre en œuvre une politique maritime nationale qui vise à assurer la mise en place de l'infrastructure maritime qui est nécessaire au Canada et qui constitue un outil

Ottawa, Toronto, Thunder Bay, Winnipeg, Vancouver et Prince Rupert.

électronique et a permis aux participants de s'inscrire aux consultations publiques et de poser des questions au Secrétaire.

### Mandat du Comité

L'examen a été entrepris en vertu de l'article 144 de la LMC :

Le Comité a reçu plus de 140 mémoires et entendu plus de 75 exposés de citoyens, de groupes industriels, de syndicats, d'entreprises de transport, de gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux, ainsi que de ministères et

organismes fédéraux. Une liste des intervenants a été publiée sur le site Web de l'examen de la LMC, et des exemplaires des présentations ont été fournis sur demande (sauf si leur auteur avait demandé l'anonymat). Une liste complète des organismes et des citoyens qui ont présenté des mémoires ou participé aux consultations du Comité est fournie à l'annexe A.

Le site Web de l'examen de la LMC, lancé à l'occasion de la nomination du Comité, s'est révélé un instrument de communication précieux. Ce site a été maintenu et actualisé par le Secrétaire. Il faisait état des dates et endrois des consultations publiques et comportait le nom des intervenants à chaque endroit, ainsi que la liste des mémoires reçus. Ce site a facilité l'acheminement des mémoires par voie

Au cours de la cinquième année suivant la date de sanction de la présente loi, le ministre effectue un examen de ses dispositions et de son application fait déposer devant chacune des chambres du Parlement un rapport d'examen dans les quinze jours de séance de celle-ci suivant l'établissement du rapport. (surbrillance ajoutée)

Le mandat du Comité est énoncé dans le document d'orientation : l'examen n'a pas pour but de modifier les principes ou les objectifs généraux du gouvernement du Canada énoncés dans la Politique maritime nationale et dans la LMC. Le document d'orientation demande au Comité de considérer les problèmes de mise en œuvre qui se sont manifestés au cours des quatre années écoulées depuis l'adoption de la LMC et de formuler :

**Le Comité a reçu plus de 140 mémoires et entendu plus de 75 exposés de citoyens, de groupes industriels, de syndicats, d'entreprises de transport, de gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux, ainsi que de ministères et organismes fédéraux.**

## Chapitre 1

### Examen de la Loi et mandat du Comité

#### Examen de la Loi

Le 26 mai 2002, le ministre des Transports a annoncé la nomination d'un comité de quatre experts de l'industrie maritime avec mandat de consulter les intervenants du secteur et de formuler des recommandations. Ce mandat s'inscrit dans le cadre de l'examen de la LMC qui doit se faire cinq ans après son adoption. La composition du Comité fait en sorte que les différentes régions du pays sont représentées. Le Comité se compose de M. Richard Gaudreau (Québec) (président), de M. Allan Donaldson (Ontario), de M. David Gardiner (Colombie-Britannique) et de M. Frank Metcalf, C.R. (Nouvelle-Écosse).

En même temps que cette annonce, un document d'orientation a été distribué à toutes les parties intéressées. Ce document définissait les objectifs de l'examen aussi bien pour les membres du Comité que pour les intervenants. Il contenait des renseignements généraux sur la façon dont la LMC a été

élaborée en plus de proposer un aperçu de l'industrie du transport maritime et un résumé des principales questions relatives à la LMC et soulevées à ce moment.

Un Secréariat a été créé au sein de la Direction générale de la politique maritime de Transports Canada afin d'appuyer le Comité tout au long de l'examen et d'aider ses membres à remplir leur mandat.

Au cours de l'été 2002, le Comité a écrit aux intervenants du secteur maritime, aux gouvernements provinciaux et aux ministères et organismes du gouvernement fédéral pour leur demander de participer à cet examen. Une série de consultations publiques a été prévue pour l'automne 2002, et un préavis de l'examen de la LMC a été publié sur le site Web ainsi que dans des journaux de tout le pays. Le Comité a visité onze villes dans sept provinces à l'occasion de ces consultations pancanadiennes : St. John's, Halifax, Saint John, Québec, Montréal,



Comité souscrit aux espoirs des intervenants en s'attaquant à la tâche difficile de formuler ses recommandations.

La mondialisation et d'autres changements radicaux dans l'économie du transport maritime se manifestent particulièrement en Amérique du Nord. Le Comité est d'avis que plusieurs paramètres importants des objectifs de la Politique maritime nationale et, par conséquent de la LMC, nécessitent de toute urgence un réexamen et une révision. Le Comité soumet respectueusement que ses recommandations et observations, lesquelles reflètent la majorité des exposés et des mémoires, contribueront à améliorer de façon significative la situation du transport maritime en lui donnant un nouvel élan pour atteindre les objectifs énoncés dans la LMC.

collectivités et les régions fortement tributaires du transport maritime. Alors que de nombreux mémoires traitent d'une collectivité, d'un secteur d'activités ou d'une région en particulier, il est indéniable que le transport maritime est une composante vitale et intégrale de l'ensemble de l'économie canadienne et qu'il a une profonde incidence sur le niveau de vie de tous les Canadiens. La LMC concrétise le leadership que doit assumer le gouvernement du Canada dans la mise en œuvre de la Politique maritime nationale. C'est pourquoi les mémoires adressés au Comité, presque sans exception, traduisent l'espoir que le gouvernement assumera un rôle de leader, en reconnaissant et en réglant les problèmes urgents et sérieux auxquels sont confrontés tous les secteurs du transport maritime. Le



La majorité des intervenants reconnaissent que la LMC a contribué à améliorer le transport maritime. Les dix-neuf nouvelles Administrations portuaires canadiennes créées en vertu de la LMC bénéficient d'une autonomie et d'une efficacité accrues dans bien des secteurs de la gestion et de l'exploitation. La commercialisation de la Voie maritime du Saint-Laurent et la cession des services de traversiers constituent des succès analogues. Les intervenants sont néanmoins préoccupés

par le fait que le transport maritime ne bénéficie pas de dispositions législatives et d'un soutien suffisant de l'État. De telles interventions seraient nécessaires à la création d'une conjoncture optimale permettant d'accroître et de maximiser les retombées du système de transport pour tout le pays.

Tel que prévu par la LMC, le ministre des Transports, M. David M. Collenette, a entrepris un examen des dispositions et de la mise en œuvre de la LMC en nommant un comité d'examen en mai 2002. Les intervenants du secteur maritime ont présenté au Comité des milliers de pages d'observations et de recommandations

détailées et substantielles en vue d'améliorer la LMC et de mettre en œuvre la Politique maritime nationale. Ces observations expriment un consensus selon lequel la LMC doit être améliorée pour atteindre ses objectifs, lesquels consistent notamment à adopter

[...] une politique maritime nationale qui vise à assurer la mise en place de l'infrastructure maritime qui est

nécessaire au Canada et qui constitue un outil de soutien efficace pour la réalisation des objectifs socio-économiques locaux, régionaux et nationaux, et qui permettra de promouvoir et préserver la compétivité du Canada et ses objectifs commerciaux. (article 4a)

Selon certaines

observations, et le Comité en convient, le Canada perd une partie de son trafic international durement gagné au profit de ports américains concurrents et la situation risque de persister. Selon d'autres, la hausse des coûts de transport au Canada commence à affecter notre compétivité. D'autres encore sont d'avis que la pénurie d'infrastructures modernes constitue une menace réelle et imminente pour les

**Le Comité tient à remercier tous ceux et celles qui ont pris part à l'examen de la LMC et qui n'ont ménagé ni leur temps ni leurs efforts pour produire des présentations et des exposés aussi complets et détaillés.**

## Introduction

Nous sommes une nation commerçante. En effet, un emploi sur trois au

Canada dépend de notre rendement à l'exportation. La reprise économique

que nous connaissons actuellement est alimentée par les exportations : ainsi,

la compétitivité du Canada au pays et à l'étranger est tributaire d'un réseau

de transport national sûr, abordable et intégré. Le transport maritime est

une composante vitale de ce réseau. La contribution du secteur maritime au

produit intérieur brut est de 2 milliards de dollars par année, et 224 millions de

tonnes de marchandises à transporter partout dans le monde lui sont confiées.

*Le Canada a besoin d'une stratégie maritime clairement définie qui constituera un des*

*éléments clés de l'économie, tout en appuyant la croissance et le développement de notre*

*commerce international. (surbrillance ajoutée)*

Ces réflexions auraient pu être écrites en

guise d'introduction au présent rapport,

même si, en fait, ce message (qui est tout

aussi valable aujourd'hui et sans doute plus

urgent que jamais) constitue le fondement

de l'introduction d'un rapport présenté en

1995 au Parlement par le Comité

permanent des transports de la Chambre

des communes, lequel a donné naissance

à la Politique maritime nationale en

décembre 1995. Quelques années plus tard,

la *Loi maritime du Canada* (LMC) a été

adoptée pour insuffler une nouvelle vie

à la Politique maritime nationale.

chapitre 7	RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX PORTS PUBLICS	41
chapitre 8	RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PILOTAGE	45
	Arbitrage	45
	Composition des conseils d'administration des Administrations de pilotage	46
chapitre 9	RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX TRAVERSIEURS	47
chapitre 10	OBSERVATIONS	49
	Politique nationale des transports	49
	La Voie maritime du Saint-Laurent	50
	L'environnement	53
	Droits de services maritimes	53
	Sensibilisation du public au transport maritime	54
	Coopération intergouvernementale	54
	Sécurité	55
	Pilotage	55
annexe A	CONSULTATION DES INTERVENANTS	57
annexe B	LISTE DES RECOMMANDATIONS	59
annexe C	LISTE DES OBSERVATIONS	69

Table des matières

introduction	7
chapitre 1   EXAMEN DE LA LOI ET MANDAT DU COMITÉ	11
chapitre 2   LA LOI MARITIME DU CANADA – HISTORIQUE ET POINT DE VUE DU COMITÉ	15
chapitre 3   CONTEXTE DE L'EXAMEN ET ENJEUX	19
chapitre 4   RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES	23
chapitre 5   RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX ADMINISTRATIONS PORTUAIRES CANADIENNES	25
Investissements du gouvernement du Canada dans les APC	26
Accès aux programmes de financement de l'état	26
Limites d'emprunt des APC	27
Options de financement	27
Frais calculés sur les revenus bruts	28
Paieements tenant lieu d'impôts fonciers	29
Droits et baux	30
Biens immobiliers fédéraux	31
Achat, aliénation et échange	31
Produits de la vente	32
Environnement	33
Responsabilité	33
Informations relatives à l'environnement	34
Fusions d'Administrations portuaires canadiennes	35
Gouvernance	35
chapitre 6   RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT	37
Emplacement du siège social	38
Contrôle d'application	38
Publication des avis	39





L'HONORABLE MINISTRE DES TRANSPORTS

Monsieur le ministre,

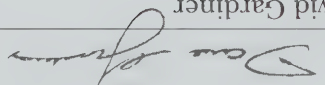
Le 26 mai 2002, vous demandiez au Comité d'examen de la Loi  
*maritime du Canada* (LMC) de consulter les intervenants du milieu  
maritime, tel que prévu à l'article 144 de la Loi et, selon le mandat  
que vous avez confié au Comité, le Comité a l'honneur de vous  
présenter son rapport final – *La Loi maritime du Canada : vers l'avenir*.

Respectueusement soumis,



Richard Gaudreau

Président



David Gardiner



Frank Metcalf, C.R.

Allan Donaldson





**LA LOI MARITIME DU CANADA :  
VERS L'AVENIR**

---

**Rapport du Comité d'examen  
présenté au ministre des Transports**



(06/2003)

TP14107B

Catalogue No. T22-120/2003

ISBN 0-662-67359-X

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, (Transports Canada) 2003

Ce document est accessible en ligne au [www.tc.gc.ca](http://www.tc.gc.ca)

Courriel: [examenlmc@tc.gc.ca](mailto:examenlmc@tc.gc.ca)

Fax: (613) 998-1845

Téléphone: (613) 991-3536

Ottawa (Ontario) K1A 0N5

330 rue Sparks

Tour C, 25<sup>e</sup> étage, section B

Place de Ville

Politique maritime (ACF)

Transports Canada

**Veillez acheminer vos commentaires, vos commandes ou vos questions à :**

TP13937 – Examen de la *Loie Maritime du Canada* - Document d'orientation (Mai 2002)

**Autres publications liées à la *Loie maritime du Canada* :**



examen de la | LOI MARITIME DU CANADA

